

# IIRSA y desarrollo territorial en el Perú: el caso de la Interoceánica del Sur

Lineamientos para fortalecer las  
capacidades de gestión de los gobiernos  
regionales

J. Francisco Santa Cruz C.  
Consultor





# IIRSA y desarrollo territorial en el Perú: el caso de la Interoceánica del Sur

Lineamientos para fortalecer las  
capacidades de gestión de los gobiernos  
regionales

J. Francisco Santa Cruz C.  
Consultor

Cuadernos Descentralistas N° 23

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono 613 8313. Telefax 613 8315  
Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición  
Lima-Perú. Enero del 2009

Tiraje: 1.000 ejemplares  
Hecho el depósito legal N° 2009-02986  
Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú  
Cuidado de edición: Carolina Teillier  
Coordinación: Carola Tello  
Diagramación / Impresión: Tarea Gráfica

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Charles Stewart Mott.



GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO



Cipca Perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

**CEPES**

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES



cedep

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP



ARARIWA

Asociación ARARIWA

**cbc**

Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolome de las Casas» CBC

**cedar**

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional CEDER

**CEDEPAS**

Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS

**alternativa**

Centro de Investigación Social y Educación Popular ALTERNATIVA

**IDS**

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

**Félix Wong**

Presidente del Directorio

**Javier Azpur**

Coordinador Ejecutivo

# Sumario

<b>Presentación</b> .....	7
<b>1. La concepción y los componentes de IIRSA</b> .....	9
1.1. IIRSA como foro de coordinación entre Estados .....	9
1.2. IIRSA como mecanismo de integración y desarrollo territorial .....	10
1.3. El Perú frente a IIRSA: los déficits de partida .....	12
1.4. IIRSA en el Perú: contribución a las tareas del desarrollo territorial .....	15
1.5. El escenario actual: brechas de inversión en infraestructura .....	16
1.6. Planes y proyecciones planteadas en el Perú a nivel sectorial .....	19
<b>2. La planificación territorial en el Sur del Perú: aprovechando las oportunidades de IIRSA</b> .....	29
2.1. El sur peruano: un escenario singular y conflictivo .....	29
2.2. Procesos estructurales en el macrosur peruano .....	30
2.3. Componentes sectoriales estratégicos en el sur peruano .....	32
2.4. La concepción y el diseño de IIRSA en el Perú: el eje vial interoceánico del sur .....	37
2.5. Problemática y desafíos principales de la Interoceánica del Sur .....	42
2.6. Un marco de desarrollo para potenciar los beneficios y contrarrestar los impactos negativos de la carretera Interoceánica del Sur .....	47
<b>3. Lineamientos técnicos y metodológicos para una acción de los gobiernos regionales del sur peruano</b> .....	49
3.1. Objetivos generales que dan marco a los lineamientos .....	49
3.2. Lineamientos sobre gestión de la infraestructura económica como factor de desarrollo territorial .....	50
3.3. Lineamientos sobre caracterización global del territorio de la macrorregión y de los departamentos del sur .....	51
3.4. Lineamientos para la identificación de los ejes viales de segundo y tercer orden en el sur peruano .....	51
3.5. Lineamientos sobre análisis del impacto de los ejes viales en el desarrollo del sur .....	52
3.6. Lineamientos sobre articulación y programación de proyectos de infraestructura económica .....	53
3.7. Lineamientos sobre financiamiento de la cartera de proyectos de infraestructura económica de la macrorregión sur .....	54

<b>4. Lineamientos políticos e institucionales para la acción de los gobiernos regionales en IIRSA Sur</b> .....	55
4.1. Lineamientos sobre coordinación y relaciones intergubernamentales en el marco de IIRSA .....	55
4.2. Lineamientos sobre coordinación horizontal entre los gobiernos regionales involucrados en IIRSA Sur .....	56
4.3. Lineamientos sobre instancias técnicas de la coordinación horizontal .....	56
4.4. Lineamientos sobre arreglos institucionales «hacia adentro» de los gobiernos regionales .....	57
4.5. Lineamientos de coordinación con los gobiernos locales.....	58
4.6. Lineamientos de coordinación en la esfera de la sociedad civil del sur .....	58
 <b>ANEXOS</b>	
Anexo 1. Proyectos del Eje Andino .....	61
Anexo 2. Proyectos del Eje Amazonas .....	62
Anexo 3. Proyectos del Eje Interoceánico Central .....	63
Anexo 4. Proyectos del Eje Perú-Brasil-Bolivia .....	62
Anexo 5. Electrificación: proyectos candidatos .....	64
Anexo 6. Acta de la Declaración del Cusco .....	65
 <b>Referencias Bibliográficas</b> .....	67

---

# PRESENTACIÓN

Mediante el presente estudio, el Grupo Propuesta Ciudadana, con el apoyo de la Fundación Mott, se propone vincular la presencia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) con las perspectivas planteadas a los gobiernos regionales, para una participación protagónica en este espacio de acuerdos y coordinación de nivel continental en América del Sur.

En el capítulo I, las secciones 1.1 y 1.2 describen los objetivos, los componentes y el funcionamiento de IIRSA, mostrando la importancia del enfoque de desarrollo territorial presente en las áreas de acción y en los proyectos impulsados por la Iniciativa.

Las secciones siguientes, así como el capítulo II, se orientan a mostrar las posibilidades abiertas por IIRSA en el Perú, básicamente referidas al desarrollo territorial y al uso de los recursos naturales localizados en las regiones del país. Estas oportunidades constituyen, al mismo tiempo, un reto a los gobiernos regionales, para que intervengan de modo creativo en las tareas de integrar económica, cultural y físicamente a las regiones del Perú, en el esfuerzo por lograr el crecimiento, la equidad, la sostenibilidad ambiental y la mejora del nivel de vida de los pobladores peruanos.

Los capítulos III y IV están formulados como una propuesta de lineamientos técnico-metodológicos, por un lado, y político-institucionales, por otro, para sustentar el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales, específicamente de la macrorregión del sur del Perú (Madre de Dios, Apurímac, Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna), en torno a la construcción de la carretera Interoceánica del Sur. Esta vía constituye el «proyecto ancla» del Eje de Integración Amazonas Sur, que articula los territorios del sur del Perú y el noroeste de Brasil.

Los impactos de la carretera Interoceánica del Sur para todo el país, pero especialmente para la macrorregión surperuana, son significativos y abarcan diversas dimensiones. Existen importantes beneficios potenciales asociados a dicho eje vial, pero también es evidente que un proyecto de tal magnitud comporta riesgos sociales y ambientales de gran envergadura. Las posibilidades de potenciar los beneficios y orientarlos equitativamente hacia las poblaciones involucradas, así como de prevenir y mitigar los altos riesgos sociales y ambientales, están sujetas en

gran medida a la posibilidad de consolidar formas de intervención en las decisiones y en el control de estos procesos por parte de los actores regionales y locales. Parte de esos actores, con recursos y responsabilidades importantes, son los gobiernos regionales involucrados.

El presente documento intenta contribuir a que la intervención de los gobiernos regionales en IIRSA Sur, en diálogo y concertación con los actores empresariales y de la sociedad civil, sea eficaz, eficiente y en beneficio de la población de la macrorregión.

---

# 1. LA CONCEPCIÓN Y LOS COMPONENTES DE IIRSA

## 1.1. IIRSA como foro de coordinación entre Estados

Creada durante la Cumbre de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia (31 de agosto y 1 de septiembre del 2000), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) se define como un foro de diálogo entre los Estados sudamericanos con la finalidad de promover el desarrollo de la infraestructura con una visión regional que procure la integración física y el desarrollo territorial equitativo y sustentable de los países de Sudamérica.

IIRSA, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), se propone desarrollar tres rubros de infraestructura regional:

- transportes: carreteras, ferrocarriles, hidroviás, puertos;
- electrificación: líneas de transmisión; y
- telecomunicaciones.

Para ello promueve diez ejes de integración territorial que abarcan unos 350 proyectos de inversión en transportes, energía y comunicaciones, por un valor superior a los 37 billones de dólares. Para el cumplimiento de sus objetivos, IIRSA ha establecido mecanismos de coordinación entre las autoridades responsables de la infraestructura de los doce países sudamericanos.

## Principios orientadores

Las acciones de los gobiernos comprometidos y de las instancias de dirección de IIRSA se encauzan por un conjunto de *principios orientadores* que buscan, además, articularse con otras iniciativas de desarrollo en el ámbito continental. Estos principios son:

- a) *Regionalismo abierto*. Se concibe a América del Sur como un espacio geoeconómico integrado, como una sola economía sin barreras internas al comercio, cuellos de botella en infraestructura ni regulaciones.
- b) *Ejes de integración y desarrollo*. El espacio sudamericano se organiza en torno a ejes de integración y desarrollo que constituyen franjas territoriales multinacionales con flujos de comercio actuales y potenciales.
- c) *Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional*, basada en la eficiencia y la competitividad de los procesos productivos, la mejora de la calidad de vida, el uso racional de los recursos naturales, la conservación del patrimonio ecológico y la contribución de los actores al desarrollo y la integración.
- d) *Aumento del valor agregado de la producción*; es decir, el mejoramiento de la calidad y productividad de los bienes y servicios mediante la innovación y la generación de conocimiento, orientando las economías a la conformación de cadenas

- productivas en sectores de alta competitividad global.
- e) *Tecnologías de la información.* Se promueve su uso intensivo para la transformación de los sistemas productivos de la región y del funcionamiento general de la sociedad.
  - f) *Convergencia normativa.* Es necesaria la voluntad política de los gobiernos para promover y facilitar el diálogo entre las autoridades reguladoras y de planificación de los países, con el fin de compatibilizar las reglas para la iniciativa privada.
  - g) *Coordinación público-privada.* Coordinación y liderazgos compartidos entre los gobiernos y el sector empresarial privado, incluyendo la promoción de asociaciones estratégicas público-privadas para el financiamiento de la inversión y el desarrollo de regulaciones adecuadas para la participación del sector privado.
- b) El *Comité de Coordinación Técnica (CCT)*, que ejerce la Secretaría del CDE y se conforma con representantes del BID, la CAF y el Fonplata. El CCT proporciona apoyo técnico y financiero a los países miembros de IIRSA, y actúa como facilitador del proceso y coordinador de las actividades conjuntas. Recoge las propuestas de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) y las eleva al Comité de Dirección Ejecutiva.
  - c) La *Coordinación Nacional IIRSA*, conformada en cada uno de los doce países que participan en la Iniciativa. Al interior de cada gobierno sudamericano, esta instancia debe articular a los distintos sectores nacionales relacionados con IIRSA (transportes, energía, comunicaciones, relaciones exteriores, economía y planificación), así como a los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad. Las Coordinaciones Nacionales trabajan en forma coordinada con el Comité de Coordinación Técnica, del que reciben la asistencia técnica para implementar las diversas líneas de acción definidas por IIRSA.

#### *El esquema institucional de IIRSA*

IIRSA contempla mecanismos de coordinación e intercambio de información entre los gobiernos y las instituciones financieras multilaterales que apoyan la integración de la región (BID, CAF y Fonplata). Se considera el funcionamiento de las siguientes instancias:

- a) El *Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)*, integrado por representantes de alto nivel de los gobiernos de América del Sur, que propone orientaciones de política sobre coordinación de planes e inversiones, marcos regulatorios y financiamiento. El CDE procura que sus decisiones estén apoyadas en mecanismos de coordinación interministerial internos de cada país, para contar con un respaldo político integral que facilite la participación del sector privado.
- d) *Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE)*, que interactúan con cada Coordinación Nacional y se encargan de formular propuestas de acción respecto a los llamados Procesos Sectoriales de Integración (PSI) y los ejes de integración y desarrollo, como mecanismos de articulación y desarrollo territorial puestos en marcha por IIRSA.

#### **1.2. IIRSA como mecanismo de integración y desarrollo territorial**

En la concepción de IIRSA, la integración física constituye la base del *desarrollo territorial* del continente sudamericano, en respuesta a las exigencias planteadas por la globalización.

IIRSA define para su operación tres procesos componentes o enfoques, que se deri-

van de los principios orientadores antes señalados: *a)* construcción de una visión estratégica de la integración física sudamericana; *b)* identificación de los ejes de integración y desarrollo; y *c)* aplicación de procesos sectoriales de integración.

La *Visión Estratégica* (VESA) compartida entre los doce países considera la integración física de la región como una condición necesaria para el desarrollo. Debe acompañarse, sin embargo, por procesos de transformación competitiva en lo productivo, de mejoras en la calidad de vida en lo social y de reformas sostenibles en lo institucional. Para la construcción de dicha visión, IIRSA busca llevar adelante un proceso de discusión y consulta con gobiernos nacionales, regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado.

IIRSA ha definido diez ejes de integración y desarrollo que estructuran el espacio continental sudamericano con una nueva visión geo-económica. La metodología aplicada parte por caracterizar la realidad de estas franjas territoriales que articulan los espacios compartidos por los países sudamericanos; además, se evalúan sus potencialidades y se determinan los requerimientos de infraestructura física en transportes, energía y comunicaciones.

Se han identificado, asimismo, 350 proyectos organizados en agrupamientos según su impacto y factibilidad.

#### Los ejes identificados son:

1. Eje Andino;
2. Eje Andino del Sur;
3. Eje de Capricornio;
4. Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná;
5. Eje del Amazonas;
6. Eje del Escudo Guayanés;
7. Eje del Sur;

8. Eje Interoceánico Central;
9. Eje Mercosur-Chile; y
10. Eje Perú-Brasil-Bolivia.

Los *Procesos Sectoriales de Integración (PSI)* apuntan a la armonización de políticas, normas e instituciones para el desarrollo de la infraestructura de integración. Para lograr este propósito, IIRSA ha elaborado diagnósticos y establecido mecanismos de coordinación en torno a los siguientes procesos de carácter sectorial:

- tecnologías de la información y las comunicaciones;
- sistemas operativos de transporte aéreo;
- facilitación de pasos de frontera;
- sistemas operativos de transporte marítimo;
- integración energética;
- sistemas operativos de transporte multimodal; e
- instrumentos de financiamiento.

#### Plan y líneas de acción básicas de IIRSA

Partiendo de los principios orientadores y de los procesos componentes, IIRSA ha elaborado un plan de acción dirigido a coordinar programas e inversiones, compatibilizar aspectos regulatorios e institucionales y promover mecanismos de financiamiento público y privado. El plan contiene nueve líneas de acción básicas para la intervención conjunta de los países que adhieren a la Iniciativa:

- a) Diseño de una visión integral y sinérgica de la infraestructura económica de transportes, energía y telecomunicaciones, que además se articule con la infraestructura social y ambiental, y con las tecnologías de la información.<sup>1</sup>
- b) Gestión de los proyectos de inversión en el marco de una planificación estratégica

<sup>1</sup> Una acepción más amplia de *infraestructura económica* incluye –además de la vialidad, la energía y las telecomunicaciones– los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado, el suministro de gas, las obras de riego y los ferrocarriles, puertos y aeropuertos (Banco Mundial, 1994).

ca basada en la identificación de los ejes de integración y desarrollo. Esto permitirá un tratamiento consistente de las prioridades de inversión, así como la eficiencia de los proyectos.

- c) Modernización y actualización de los sistemas regulatorios e institucionales para el desarrollo y uso de la infraestructura, con especial atención a los pasos de frontera, a los sistemas de transporte multimodal y al transporte aéreo.
- d) Armonización de políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados miembros, a fin de facilitar el diseño, la evaluación, la sustentabilidad y los efectos de complementación de los proyectos de infraestructura regionales.
- e) Atención de la dimensión ambiental y social de los proyectos introduciendo estas consideraciones desde la misma concepción de las obras, para el aprovechamiento integral y sostenible de los recursos.
- f) Mejora de la calidad de vida y de las oportunidades de las poblaciones locales asentadas en los ejes de integración regional, buscando que éstos sean espacios de desarrollo y no solamente corredores entre mercados.
- g) Aplicación de mecanismos de participación y consulta a las comunidades involucradas y al sector privado para la selección de proyectos y la búsqueda de financiamiento, construcción y operación.
- h) Desarrollo de nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos de infraestructura para la integración física.
- i) Definición de esquemas financieros adecuados a los riesgos de cada proyecto, buscando soluciones compartidas entre gobiernos, organismos multilaterales y capital privado.

### 1.3. El Perú frente a IIRSA: los déficits de partida

En el marco de IIRSA, la actuación de los Estados participantes se debe organizar en función de los principios y las líneas de acción básicas señalados en las secciones anteriores. Resulta pertinente, por lo tanto, examinar si cada uno de estos Estados orienta sus políticas y sus prácticas internas de modo consistente con dichos principios y líneas de acción.

En el caso del Perú es posible advertir, sin embargo, la existencia de vacíos o insuficiencias en aspectos claves para la adecuada implementación de IIRSA en nuestro país. Estos déficits guardan relación con la orientación de algunas políticas, con las modalidades de ejecución de proyectos y con la institucionalidad sobre la que reposan dichas decisiones. Así, un balance general de la situación peruana respecto a la posibilidad de aplicar los *principios orientadores* del IIRSA, nos muestra lo siguiente:

- a) Respecto al principio del «regionalismo abierto», el Perú, si bien ha suscrito desde el inicio los acuerdos relativos a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), no muestra, empero, un compromiso firme e iniciativas claras para el impulso de este proceso. Esto se explica porque, en realidad, nuestro país no cuenta con una estrategia definida de integración continental que le proporcione una ubicación y un papel preciso frente a los procesos de integración y de formación de bloques regionales en marcha. El Perú no cuenta con políticas expresas que articulen IIRSA con el espacio de integración sudamericana o con los bloques más específicos (CAN y Mercosur).
- b) En cuanto a los ejes de integración y desarrollo, el Perú no cuenta con un marco de planeamiento territorial que defina y jerarquice sus propios ejes interiores. Si bien posee algunos planes sectoriales (como el Plan Intermodal de Transpor-

- tes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Plan Nacional de Electrificación Rural del Ministerio de Energía y Minas) y regionales que apuntan a identificar estos ejes, no existe un instrumento o plan de desarrollo territorial que aborde de manera global y sistemática, con una visión nacional, este tratamiento en red desde espacios y ejes menores hacia los de rango superior, para empalmar con los grandes ejes definidos por IIRSA.
- c) Sobre la sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional que propugna IIRSA, el Perú acusa también un vacío evidente. Aquí incide igualmente la falta de un sistema de planeamiento capaz de dotar al país de un marco consistente que equilibre las dimensiones económica, política, social y ambiental con carácter sostenible. La persistencia y el agravamiento de las desigualdades entre grupos sociales y entre territorios aun en medio del crecimiento económico, la falta de profundas reformas en el Estado y la crisis del régimen de partidos políticos atestiguan la existencia de grandes desequilibrios en el país.
- d) En relación con el aumento del valor agregado de la producción, en el caso peruano hay que señalar que el proceso de crecimiento, sostenido durante varios años, todavía se apoya casi exclusivamente en actividades de carácter primario exportador. Las políticas y los incentivos desplegados desde el Estado refuerzan este sesgo y no permiten vislumbrar en lo inmediato un vuelco hacia un modelo de mayor estímulo a la generación de valor agregado.
- e) A propósito de las tecnologías de información, en el país su difusión y empleo se encuentra limitado por la carencia de un marco consistente de políticas científicas y tecnológicas con capacidad para orientar las actividades productivas. Viene al caso recordar que el Perú es uno de los países del continente que destina el más bajo gasto público al fomento de la ciencia y la tecnología.
- f) En cuanto a la convergencia normativa que busca IIRSA, en el Perú este esfuerzo se impulsa solo parcialmente, dada la inexistencia de una institucionalidad planificadora nacional y por la debilidad de las instancias encargadas de la coordinación de políticas y proyectos a nivel intersectorial y en las relaciones entre los niveles de gobierno (nacional, regional y local).
- g) Finalmente, respecto a la coordinación público-privada, en nuestro país se están dando los primeros pasos en esa dirección. No hay todavía un ejercicio sistemático y más extendido, entre otros factores porque no hemos llevado a cabo una efectiva reforma del Estado basada en el paradigma de la cooperación entre el sector público y el sector privado.
- Por otro lado, sobre las *líneas de acción básicas* propuestas por IIRSA, el Perú confronta las limitaciones y los vacíos ya anotados a propósito de los principios orientadores. Cabe agregar, sin embargo, las consideraciones siguientes:
- Las acciones *a)* y *b)* adoptadas por IIRSA tienen que ver con la elaboración de una visión estratégica y la coordinación en la programación y ejecución de los proyectos de inversión. Respecto a estas acciones, el Perú muestra las limitaciones derivadas de la falta ya señalada de un plan estratégico nacional territorial y de una institucionalidad planificadora. No obstante, el gobierno nacional ha anunciado la próxima implementación del Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplán); y, por su parte, algunos gobiernos regionales han tomado la iniciativa de poner en marcha sus propios centros de planeamiento.
  - Las acciones *c)* y *d)* se refieren a la operación de sistemas de regulación e insti-

tucionales y a la armonización de políticas, planes y marcos regulatorios entre los Estados miembros. En el caso peruano, existen avances importantes en los últimos años respecto a la operación de organismos reguladores en los rubros de infraestructura pública y en el marco legal correspondiente (Ositrán, Osinerg y Osiptel), lo cual proporciona una base para la armonización reclamada por IIRSA. Esta posibilidad se reforzará, asimismo, en la medida en que el país consolide su capacidad de formular políticas y planes sectoriales, en el marco de una visión y un plan nacional de desarrollo con enfoque territorial, actualmente inexistente.

- Las acciones *e)* y *f)* aluden a la dimensión social y ambiental de los proyectos, al uso sostenible de los recursos y a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones. En cuanto a estos temas, en el Perú se han venido tomando decisiones y emitiendo señales que apuntan en dirección opuesta a lo propiciado por IIRSA. Un caso notable, entre otros, es el de la carretera Interoceánica del Sur, aprobada sin estudios definitivos, sin evaluación socioambiental y sin planes de desarrollo de los territorios afectados. Los intentos de corregir estos vacíos no han avanzado adecuadamente debido a fallas de coordinación entre los actores involucrados y a la debilidad institucional de las instancias responsables.
- La acción básica *g)* está referida a mecanismos de participación y consulta a las comunidades involucradas y al sector privado. Respecto a esta acción, postulada por IIRSA, el Perú muestra una de las más notorias deficiencias. En efecto, durante los últimos años, y en relación con diversos proyectos de inversión (infraestructura, minería, uso de tierras, bosques y aguas, etcétera), se ha venido afirmando la tendencia, principalmente por parte del gobierno nacional, de prescindir de la necesaria consulta a las co-

munidades, los grupos sociales y los territorios involucrados. Si bien existen mecanismos de participación, éstos se han visto cada vez más debilitados por las autoridades nacionales y sectoriales —cuando no directamente suprimidos—, para acelerar la aprobación de proyectos y de concesiones, lo que afecta la propiedad, el acceso y el uso sostenible de los recursos. Hay aquí la necesidad de producir iniciativas y acuerdos políticos e institucionales orientados a establecer —o a reponer—, en primer término, una cultura o práctica de respeto de derechos y de concertación para la toma de decisiones que afectan a las comunidades, a los territorios y sus recursos; y en segundo término, a poner en marcha y potenciar los mecanismos de participación y consulta necesarios.

- Finalmente, las acciones *h)* e *i)* guardan relación con mecanismos regionales de programación y gestión de proyectos, así como con la definición de modalidades de financiamiento. Su aplicación corresponde al ámbito regional sudamericano y para ello se requerirá la disposición y voluntad de los Estados miembros. Es de suponer que el Perú mostrará la voluntad necesaria, aunque dicha participación se podría mejorar si estuviera respaldada en un ejercicio interno de planeamiento territorial nacional de ejes de desarrollo y de proyectos de inversión en infraestructura.

Lo señalado hasta aquí muestra, en el caso del Perú, un panorama de vacíos, orientaciones inadecuadas e insuficiente preparación para asumir y aplicar los principios orientadores y las líneas de acción básicas planteados por IIRSA. Se desprende, entonces, la necesidad de que el país y sus autoridades impulsen un curso de reorientación y correcciones para facilitar la acción conjunta con los demás países miembros y para potenciar el aprovechamiento de los procesos y beneficios derivados de la participación en IIRSA.

#### 1.4. IIRSA en el Perú: contribución a las tareas del desarrollo territorial

Los desafíos y las tareas que el Perú tiene por delante en términos de desarrollo territorial constituyen una referencia obligada de la que pueden partir los gobiernos regionales para definir el perfil de su gestión durante el periodo actual. Por otro lado, y en el contexto del presente documento, identificar dichos desafíos y tareas es el paso previo y la condición necesaria para formular lineamientos que orienten la intervención de los gobiernos regionales en los marcos de IIRSA.

##### *Las ventajas por aprovechar*

Lo primero a resaltar es que el Perú posee una ubicación geopolítica privilegiada: por su posición central frente a la cuenca del Pacífico, está llamado a cumplir un papel esencial como eslabón que conecta este espacio —en perspectiva, el más dinámico de la economía mundial— con el continente sudamericano. En efecto, nuestro país puede aspirar a convertirse en el principal centro logístico (HUB)<sup>2</sup> de Sudamérica; es decir, en un nodo de intercambio para el transporte de personas y de carga. Tal es la ventaja estratégica y competitiva cuyo aprovechamiento espera, y que requiere especialmente inversiones en infraestructura, ordenadas mediante programas multimodales articulados a un plan de desarrollo de largo plazo.

En este contexto de ventajas por aprovechar, revisten un significado fundamental el acondicionamiento territorial, la provisión de infraestructura adecuada y de conocimiento, y el impulso a las dinámicas de los territorios que integran el espacio nacional peruano. A cada uno de dichos territorios corresponde un papel y una ubicación específica en el propósito de conectar los países y bloques sudamericanos (Brasil, el Mercosur, la CAN) con el Asia del Pacífico. Es evidente,

además, que en esta configuración de bloques regionales sudamericanos el Perú puede asumir el papel de bisagra entre el área andina y el Mercosur.

Desde esta perspectiva y hacia adentro del país, son diversas las tareas y los retos de desarrollo territorial que cobran relevancia. Veamos los de mayor significación:

- El desarrollo y afianzamiento de los corredores interoceánicos del norte, centro y sur, para articular las macrorregiones peruanas principalmente con la gran economía de Brasil, dando paso a conexiones intermodales que desarrollen las hidrovías existentes en nuestra Amazonía.
- La promoción de las ventajas y la diversidad de la oferta productiva peruana en sus diferentes regiones: fosfatos en la costa norte, potencial polimetálico de los Andes, biodiversidad y potencial alimentario de origen andino, productos de la selva alta (café, cacao, maíz, arroz, frutas), gas y extraordinaria biodiversidad de la selva baja, potencial de ecoturismo en diferentes pisos, etcétera.
- El impulso de la articulación interna del potencial exportable de las distintas regiones del país: las ventajas de localización de los diversos productos de las regiones se pueden traducir en generación de rentas, y efectos de eslabonamientos hacia las economías regionales y locales.
- La consolidación de un marco de relaciones geopolíticas y estratégicas claves para el país, lo que puede dar lugar a un aprovechamiento pleno de las posibilidades abiertas por los distintos espacios y foros internacionales; en particular, la presencia y participación en el marco político y económico del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

<sup>2</sup> En la moderna literatura sobre el tema, se denomina "HUB" a estos grandes centros logísticos.

- El desarrollo de un esquema de relaciones a nivel sudamericano, en el que cabe destacar la prioridad de una alianza estratégica con Brasil.

Las tareas anotadas pueden tener un soporte en el desarrollo de los grandes corredores territoriales propuestos por IIRSA, que en el caso peruano son las vías interoceánicas del norte y del centro que forman parte del Eje 5, Eje del Amazonas, y la Interoceánica del Sur, que pertenece al Eje Perú-Brasil-Bolivia.

Por otro lado, la construcción de los corredores interoceánicos reviste una significación especial para el Perú, porque promueve el desarrollo de una *articulación transversal* del territorio bajo nuevas condiciones. En efecto, la dinámica territorial dirigida a establecer conexiones entre las grandes regiones naturales (costa, sierra y selva) ha sido y es relevante para la conformación de los grandes espacios económicos macrorregionales y para conectar pisos ecológicos propios de la alta diversidad del país: litoral costero, zonas ínter y altoandinas, y espacios amazónicos. Esta importancia histórica se ha visto renovada en el periodo actual por la presencia de IIRSA en el Perú y su propuesta de desarrollar los ejes transversales norte, centro y sur, con capacidad de combinarse con la natural dinámica longitudinal presente a lo largo de la costa (carretera Panamericana), de la sierra y la selva, en donde se proyecta también consolidar las respectivas vías longitudinales.

### 1.5. El escenario actual: brechas de inversión en infraestructura

La participación del Perú en IIRSA redundará en beneficios efectivos para el desarrollo territorial del país a condición de que se complemente la dinámica de los grandes ejes de integración de escala continental sudamericana con el impulso a los ejes de segundo o

tercer orden, propios de los espacios interiores del territorio nacional. En esta perspectiva, resulta útil partir de la condición en la que se encuentra el Perú con respecto a los rubros básicos de infraestructura económica.

Una base de comparación necesaria es referirse a la situación general de déficit de infraestructura a nivel de América Latina y, dentro de ella, señalar la ubicación correspondiente al Perú. En cuanto a la brecha latinoamericana, se estima que el continente requiere inversiones anuales en infraestructura por 60.000 millones de dólares (4,5% de su producto bruto global), de los cuales alrededor de 14.000 millones corresponden a las inversiones requeridas por el sector transportes. Se anota que en la década de 1970 América Latina invirtió 4,1% de su producto global en infraestructura; en la de 1980 este ratio alcanzó solamente 3%, habiendo sido históricamente el Estado el principal y a veces el único responsable de proveer infraestructura económica (Huici 1997).

En el contexto internacional, el desempeño de América Latina en cuanto a disponibilidad y cobertura de la infraestructura económica ha estado, en general, por debajo del mostrado por los países de ingresos medios (véase el cuadro 1). En efecto, salvo en telefonía celular y acceso a agua potable y saneamiento, durante las décadas de 1980 y 1990 Latinoamérica se rezagó en los rubros de infraestructura económica como caminos, electricidad y telefonía fija.<sup>3</sup> Cabe resaltar, sin embargo, que la vialidad es una de las categorías de infraestructura con mayor importancia para el continente. Así, en algunos países latinoamericanos el valor en activos de la red de caminos representa hasta 40% del producto bruto interno (PBI) anual; y como flujo de valor agregado, las actividades relacionadas y las rentas generadas en torno a los caminos alcanzan a contribuir con 6% al PBI de cada año.<sup>4</sup> Se constata, no obstante,

<sup>3</sup> World Bank-IADB (2005). En este documento no se consignan cifras relativas a la infraestructura de riego.

<sup>4</sup> En referencia al conjunto de los países en desarrollo, estimaciones citadas por el Banco Mundial (Burki y otros 1999) señalan que, en las últimas décadas, alrededor de 15% del total del capital invertido en carreteras se

que las densidades de los caminos<sup>5</sup> existentes en Latinoamérica se encuentran por debajo de las que corresponden a los países industrializados y a los de ingresos medios.

*El caso peruano: evolución y brechas de infraestructura*

En términos de infraestructura económica, el Perú se ubica por debajo de los países latinoamericanos de tamaño equivalente. La caída de los montos de inversión, tanto del sector público como del privado, es el principal factor que explica esta situación. La severa recesión sufrida por el país desde fines de la década de 1990 ha significado que, por ejemplo, entre 1998 y 2003 la inversión total (pública y privada) se redujese a menos de la mitad: de 1.619 millones de dólares a 795 millones de dólares. Medida como proporción del producto, la inversión total se ha contraído de 6% a 2,5% del PBI. En esta tendencia a la baja, los sectores más afectados han sido los de telecomunicaciones y energía. En el caso de transportes, donde la inversión proviene casi totalmente del sector público, ésta se redujo de unos 500 millones de dólares en la segunda mitad de la década de 1990 a 300 millones en el año 2003.

En el sector transportes, el gasto específicamente destinado a vialidad cayó durante este periodo de cerca de 480 millones de dólares a solamente 250 millones; esto es, aproximadamente 0,4% del PBI. En los años recientes no se logra recuperar plenamente la tasa de inversión en caminos correspondiente a la década pasada. Esto explica que, por ejemplo, en términos de densidad de red vial asfaltada, el Perú muestre un ratio de 8,1 km/km<sup>2</sup>, por debajo del existente en Venezuela (35,4), Ecuador (28,8) y Colombia (14,8).

Si se examina en detalle la situación de la infraestructura económica de la macrorregión sur, se obtienen algunas evidencias importantes. En cuanto a *vialidad*, el punto de partida es un mal estado general de la red vial departamental y vecinal. Los esfuerzos del gobierno nacional mediante los programas PCD y PTRD son insuficientes y apenas cubren un 20% de las necesidades de rehabilitación y mantenimiento. Por lo tanto, la infraestructura vial del interior del país no se encuentra aún en condiciones de empalmar con el desarrollo de los grandes ejes viales planteado por IIRSA. Se confronta la falta de eslabones, que traba el funcionamiento de la red vial como un todo articulado y con capacidad de inducir «hacia

**Cuadro 1. Cobertura de infraestructura en América Latina, China y países de ingresos medios**

	Energía eléctrica (% acceso)	Caminos (km/km <sup>2</sup> )	Teléfonos fijos (× 1000 hab.)	Teléfonos celulares (× 1000 hab.)	Agua potable (%)	Desagüe (%)
<i>Año de medición</i>	2000	2002	2003	2003	2002	2002
América Latina	87	0,008	170	246	89	74
China	99	0,189	209	215	77	44
Países de ingresos medios	90	0,060	178	225	83	61

Fuente: World Development Indicators (citado en *World Bank-IADB*, 2005)

encontraba deteriorado. Ello equivale aproximadamente a la pérdida de unos 43.000 millones de dólares; esto es, 2% del producto total del conjunto de estos países. Las mismas estimaciones establecen que si se hubiera tratado de prevenir y evitar el deterioro mediante programas de mantenimiento, se habrían requerido unos 12.000 millones de dólares, poco más de la cuarta parte del gasto necesario para rehabilitar o reconstruir las carreteras deterioradas.

<sup>5</sup> El indicador correspondiente de densidad vial se define como la relación entre kilómetros lineales de caminos por kilómetro cuadrado de extensión territorial.

adentro» los beneficios de IIRSA en cuanto a dinamismo e integración.

En *electrificación*, son patentes las necesidades no cubiertas en infraestructura eléctrica, que hacen que el Perú se encuentre en el penúltimo lugar de América Latina respecto a la cobertura eléctrica. El diagnóstico de partida señala que la extensión geográfica y dispersión rural, la lejanía y poca accesibilidad de las localidades rurales, el carácter reducido y disperso de las viviendas y la población, y el reducido consumo unitario, son características generalizadas y comunes a la mayor parte del territorio nacional. Ello torna no rentables, y por lo tanto no atractivos para la inversión privada, los proyectos de electrificación rural. En términos globales, 22% de la población carece de energía eléctrica; y de esta población desatendida, 75% se encuentra en el sector rural. A nivel nacional, el coeficiente de electrificación alcanza el 78%, mientras que en las áreas rurales el rango se sitúa apenas entre 30 y 35%.

En *telecomunicaciones*, no obstante los incrementos registrados en años recientes, el país continúa confrontando grandes brechas en el servicio y una baja densidad telefónica, sobre todo en las zonas rurales y aisladas. Los factores que dificultan el desarrollo y la expansión de las redes de telecomunicaciones son similares a los que afectan al sector electricidad. El déficit en infraestructura de telecomunicaciones ha sido estimado en unos 4500 millones de dólares, y a nivel geográfico se traduce en la situación siguiente:

- 1197 distritos, 65% del total nacional, no cuentan con telefonía fija;
- 659 distritos, 36% del total nacional, no tienen acceso a internet;
- 46 distritos, es decir 46% del total nacional, carecen de telefonía móvil; y
- en términos de regiones, 13 regiones presentan una densidad telefónica inferior a 4 líneas de abonados por 100 habitantes.

El comportamiento descrito ha conducido a que en el país se acumule una enorme brecha de inversiones en infraestructura. Si esta brecha se mide por comparación con los niveles que hoy ostenta Chile, se encuentra que el Perú debe realizar un esfuerzo de inversión cercano a los 23 mil millones de dólares, de los cuales una tercera parte corresponde a transportes, que resulta siendo el sector que afronta el déficit más cuantioso de inversiones (véase el cuadro 2). Es importante hacer notar que de la brecha total de inversiones en infraestructura económica, casi tres cuartas partes se ubican en las regiones del interior (IPE 2007).

Resalta, pues, la magnitud del reto que deberán afrontar el país y sus regiones para revertir la situación de atrasos en cuanto a dotación de infraestructura económica. En el contexto de la descentralización, es evidente que esta responsabilidad, aun recayendo principalmente en el gobierno nacional, se espera que sea también asumida por los gobiernos regionales, que deberán realizar un esfuerzo extraordinario por impulsar y gestionar en sus ámbitos un flujo de inversiones públicas que, a la vez, estimulen decisiones de inversión privada.

Lo señalado permite concluir que la participación del Perú en IIRSA y el desarrollo de los ejes propuestos para el desarrollo vial, energético y de comunicaciones, representaría un salto hacia adelante en las condiciones de infraestructura económica en el país.

**Cuadro 2. Perú: brechas de inversión por sectores, 2005 (millones de dólares)**

	Lima Metrop.	Regiones	Total País
Transportes	680	7,004	7,684
- Red vial	58	6,771	6,829
Saneamiento	2,369	2,250	4,619
Electricidad	207	5,316	5,523
Gas natural	100	320	420
Telecomunicaciones	2,745	1,888	4,633
<b>TOTAL</b>	<b>6,102</b>	<b>16,778</b>	<b>22,879</b>

Fuente: IPE (2007).

## 1.6. Planes y proyecciones planteadas en el Perú a nivel sectorial

### Vialidad y transportes

#### *Plan Intermodal de Transportes*

Las proyecciones de mediano y largo plazo de lo que el Perú se propone ejecutar en materia de transportes y vialidad se encuentran en el Plan Intermodal de Transportes (PIT) formulado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) con un horizonte de veinte años (2004-2023). El PIT contiene:

- Un diagnóstico del actual sistema de transporte en el país y su evolución previsible en términos de infraestructura y de servicios de transporte.
- Un plan y programa de inversiones de mediano plazo, denominado Programa Decenal de Inversiones (PDI), complementado con propuestas de políticas de gestión para el sistema de transportes.
- Un plan de largo plazo con propuestas de desarrollo estratégico del sistema de transporte integrado para el periodo 2004-2023.

La metodología general del PIT se apoya en la elaboración de un balance entre oferta y demanda de infraestructura y servicios de transporte, lo cual incluye un inventario actual de los proyectos comprometidos en transporte terrestre, acuático y aéreo, y una modelización de las formas de complementación y multimodalidad en el sistema de transporte, concluyendo con la identificación y priorización de una cartera de proyectos.

El PIT formula un Programa Decenal de Inversiones hacia el año 2015, que contiene la previsión de un monto acumulado de inversiones en infraestructura de transportes que puede alcanzar los 5.878 millones de dólares, que incluyen cerca de 3.000 millones derivados del actual programa de concesiones. Se destaca que el PIT toma en considera-

ción el paquete de proyectos de infraestructura (principalmente vial) que forman parte de IIRSA. Estas inversiones se incorporan en el Plan Intermodal mediante el uso de un método de evaluación multicriterio que califica positivamente la pertenencia de los proyectos a los ejes IIRSA.

#### *Los ejes IIRSA en el Perú*

El Perú forma parte de cuatro ejes de integración y desarrollo de IIRSA: Eje Andino, Eje del Amazonas, Eje Interoceánico Central y Eje Perú-Brasil-Bolivia. Utilizando la concepción territorial de IIRSA, el gobierno peruano ha considerado los espacios asociados a estos ejes (véase el mapa 1) como territorios emergentes que demandan un mayor esfuerzo de provisión de infraestructura y requerirán un periodo mayor de desarrollo.

- El Eje Andino conecta los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN): Venezuela (actualmente separado de la CAN), Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Los dos grandes ejes viales que articulan los centros urbanos de estos países son los longitudinales: carretera Panamericana en la costa y carretera Marginal de la selva. Al eje costero se articulan los puertos y aeropuertos principales de los países participantes en este eje. La cartera de proyectos del eje identifica ocho grupos de proyectos viales, uno de integración energética y uno de sistemas de comunicaciones. Los proyectos correspondientes a este eje que involucran al Perú aparecen en el anexo 1.
- El Eje del Amazonas está constituido por una franja territorial con una función de conexión bioceánica y multimodal entre el litoral Pacífico del Perú, Ecuador y Colombia, y el litoral Atlántico de Brasil. Enlaza los puertos de Paita en el norte del Perú, Esmeraldas en Ecuador y Tumaco en Colombia, con los puertos brasileños de Manaus (fluvial sobre el río Amazonas), Belén y Macapá. Los ríos conectores

son el Huallaga, el Marañón, el Ucayali y el Amazonas en el Perú; el Putumayo y el Napo en el Ecuador; el Putumayo en Colombia; y el Ica, el Solimoes y el Amazonas en Brasil, con una extensión total de 6.000 kilómetros navegables. Los siete grupos de proyectos que conforman el eje se relacionan con accesos a hidrovías. En el anexo 2 figuran los proyectos correspondientes al Perú.

- El Eje Interoceánico Central, al igual que el anterior, tiene un carácter transversal. Conecta la costa pacífica desde el sur del Perú y el norte de Chile con la costa sur de Brasil, atravesando casi toda la extensión de Bolivia, todo el territorio de Paraguay y los estados de Mato Grosso, Paraná, Río de Janeiro y Sao Paulo en Brasil. La cartera de proyectos de este eje se organiza en cinco grupos, uno de los cuales involucra al Perú, conectando Ilo-Matarani con Desaguadero y La Paz. Los proyectos que tocan al Perú se muestran en el anexo 3.
- El Eje Perú-Brasil-Bolivia es asimismo una franja territorial transversal, aunque de menor extensión que el anterior. Conecta puertos fluviales del oeste brasileño con los puertos marítimos del Pacífico sur peruano. El eje abarca siete departamentos de la macrorregión sur del Perú (Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac y Madre de Dios), dos departamentos del oriente de Bolivia (Beni y Pando) y cuatro estados del noroeste de Brasil (Acre, Rondonia, Amazonas y Mato Grosso). El eje posee en su cartera tres grupos de proyectos, uno de los cuales incluye la carretera Interoceánica del Sur del Perú. Los proyectos relativos al Perú pueden verse en el anexo 4.

### *El Proyecto Perú*

Otro instrumento de programación de acciones de desarrollo vial planteado en el país es el llamado Proyecto Perú, formulado en el año

2007. Se propone integrar la costa, sierra y selva del país mediante rehabilitación y asfaltado de carreteras que constituyen ejes de integración interdepartamentales (véase el mapa 2). Para su intervención, el Proyecto Perú identifica 35 carreteras pertenecientes a la red vial nacional y la red vial departamental, así como cuatro hidrovías.

Su estrategia de implementación reposa en una coordinación estrecha con los demás sectores del gobierno nacional (de infraestructura y productivos), los gobiernos regionales y locales y las entidades del sector privado, buscando incidir y apoyar el desarrollo de las principales actividades económicas y productivas. Contempla una especial atención al mantenimiento y la conservación vial.

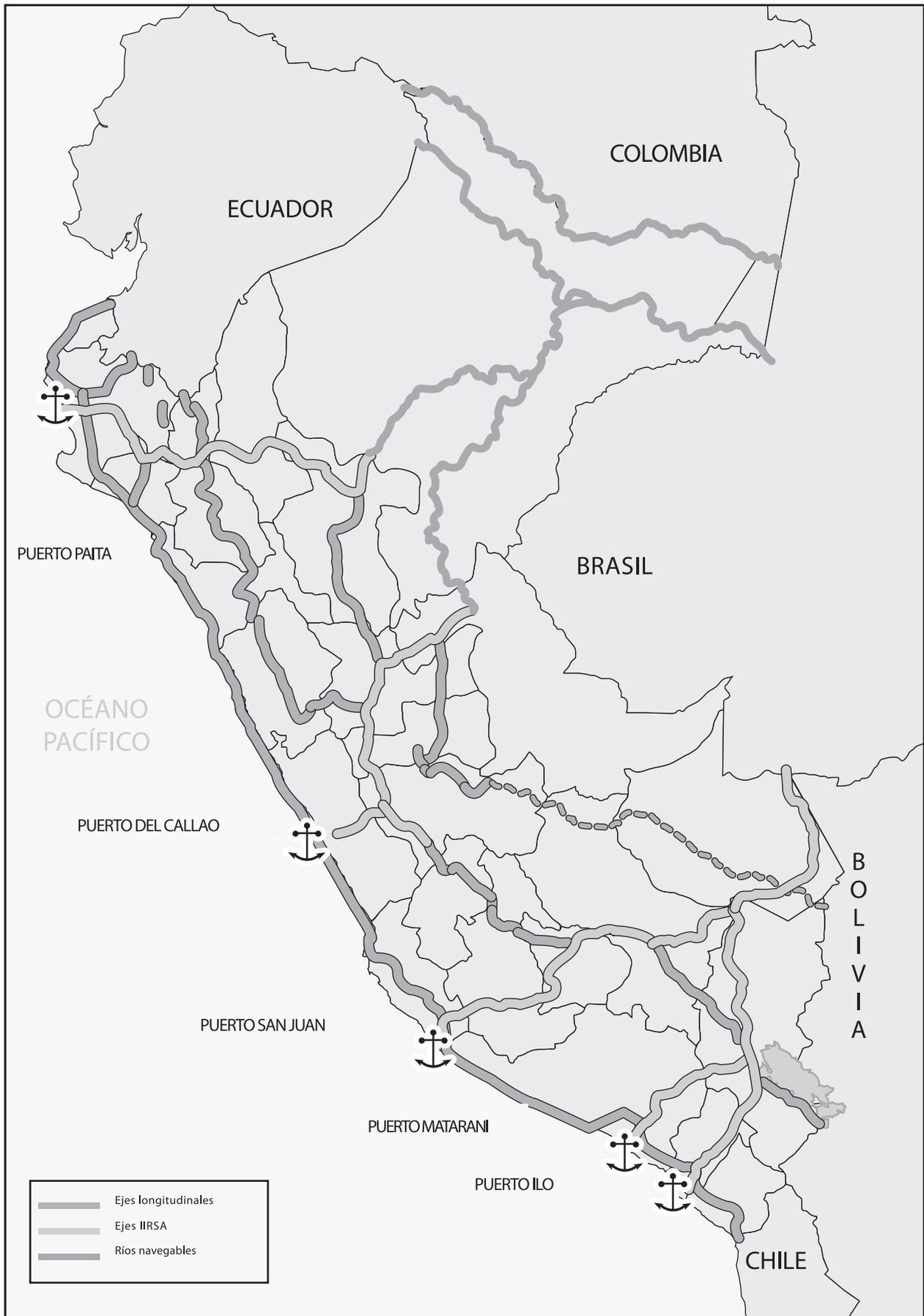
La estrategia de financiamiento del Proyecto Perú tiene prevista la participación pública y privada, el uso de recursos del Tesoro, el canon y aportes del sector privado, así como el empleo de modalidades de concesión para la rehabilitación, el mantenimiento y la operación sostenible de las vías.

### *Programa de Caminos Departamentales*

En el marco del proceso de descentralización, el Perú se ha planteado ejecutar en el periodo 2007-2011 el Programa de Caminos Departamentales (PCD), como un instrumento orientado a crear condiciones y capacidades institucionales y técnicas para transferir a los gobiernos regionales la gestión de la red vial departamental. El PCD se propone mejorar el tránsito por los caminos departamentales mediante inversiones en rehabilitación, mantenimiento y mejoras del sistema de gestión.

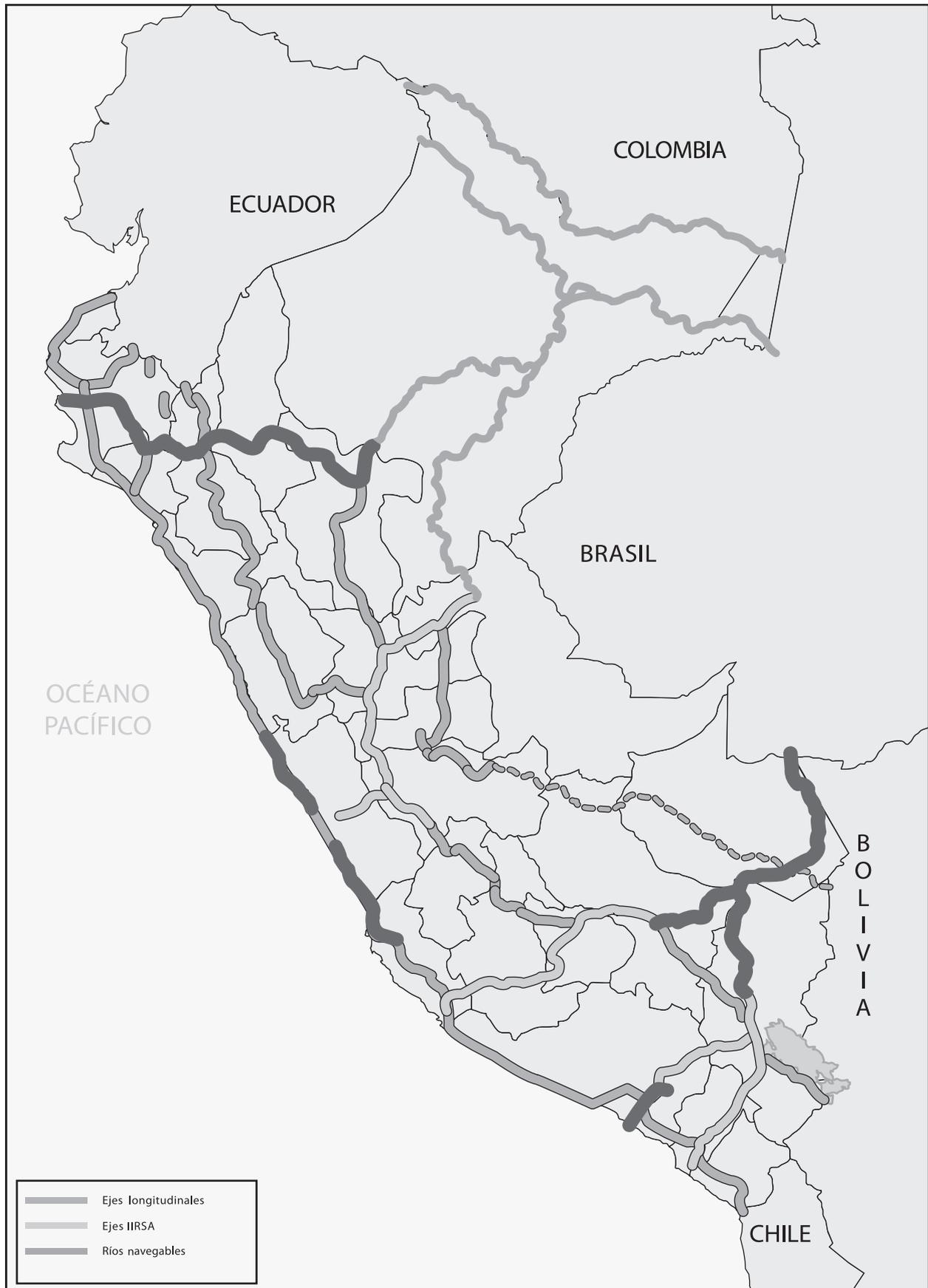
El monto a invertir en cuatro años alcanza los 200 millones de dólares en rehabilitación de afirmado y mantenimiento de aproximadamente 2.200 kilómetros de caminos priorizados en los planes viales departamentales, además del mantenimiento periódico y rutinario de 2.706 kilómetros transferidos a doce gobiernos regionales. Asimismo, se han

Mapa 1. Perú: los grandes ejes nacionales



Fuente: tomado de la página web de IIRSA ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)).

Mapa 2. Proyecto Perú



Fuente: tomado de "Proyecto Perú. Integrando nuestro país".  
Presentación en power point del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC, abril 2007).

programado acciones de asistencia técnica y capacitación para fortalecimiento institucional para la gestión vial de veinticuatro gobiernos regionales.

#### *Programa Rural de Transporte Descentralizado*

De modo similar al anterior, el Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD) se dirige a crear capacidades para transferir a los gobiernos locales la gestión de los caminos rurales (vecinales y de herradura). Las inversiones programadas tienen como objetivo ampliar y mejorar la dotación de infraestructura vial en el medio rural, restableciendo los caminos y mejorando la accesibilidad y conectividad de las poblaciones rurales.

Las metas del PTRD en el periodo 2007-2011 son invertir 150 millones de dólares en rehabilitación de 3.000 kilómetros, el mantenimiento rutinario de 19.000 kilómetros de caminos vecinales, la rehabilitación de 50 puentes, la mejora de 3.000 kilómetros de caminos de herradura y el mantenimiento periódico y de emergencia de otros 2.800 kilómetros.

### **Electrificación**

El Perú cuenta con dos instrumentos fundamentales para el planeamiento y la programación del desarrollo del sector electricidad: el Plan Referencial de Electricidad y el Plan Nacional de Electrificación Rural, formulados en estos años por el Ministerio de Energía y Minas.

#### *Plan Referencial de Electricidad*

El Plan Referencial de Electricidad (PRE) se ha elaborado como un instrumento que proporcione a los agentes económicos del sector la información prospectiva necesaria para una racional toma de decisiones en materia de inversiones. Contiene una visión sobre el desarrollo de la electrificación nacional en el horizonte 2006-2015 y una proyección de largo plazo con un horizonte de veinte años.

En lo esencial, presenta un plan de expansión de la capacidad de generación y transmisión de energía eléctrica del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) y de los Sistemas Aislados Mayores (SAM) en el periodo 2006-2015. Esta proyección de la oferta se sustenta en estudios de proyección de la demanda nacional de electricidad, de modo que el PRE establece un balance oferta-demanda según distintos escenarios de previsión. El objetivo del PRE es establecer condiciones para conformar en el largo plazo un SEIN capaz de ofrecer un suministro eléctrico confiable y uniforme, con una capacidad de intercambio suficiente en todas las zonas del país.

El carácter básico del PRE es el de un instrumento indicativo y de orientación para el sector privado, habida cuenta de que en el Perú el mercado de electricidad es libre y de competencia. Por ello, la ejecución real de las inversiones y el desarrollo que finalmente asuma el SEIN serán resultado de las decisiones privadas que adopten los agentes del sector, dentro del marco regulatorio establecido.

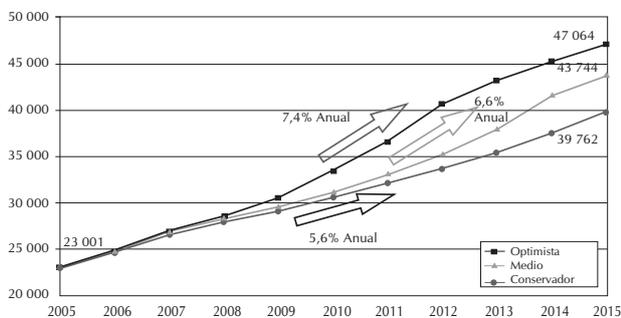
El análisis oferta-demanda del PRE considera distintos escenarios previsibles de la evolución futura de la demanda y su distribución geográfica. La respuesta por el lado de la oferta distingue, a su vez, la presencia de tres polos energéticos en el país: (i) Mantaro, como principal centro de generación eléctrica del país; (ii) Sur Medio, como conglomerado de proyectos que utilizan el gas natural de Camisea, a lo largo del ducto que llega hasta Lima (según el PRE, este polo está llamado a constituirse en el principal centro de generación térmica del país); y (iii) Machu Picchu, conformado por los proyectos en desarrollo y los futuros proyectos localizados en torno a la actual Central Hidroeléctrica de Machu Picchu (incluye los proyectos Machu Picchu II, Santa Teresa, Quillabamba y otros), de importancia decisiva en la Zona Sur del SEIN.

Para la operación del SEIN y los equilibrios oferta-demanda, el PRE distingue cua-

tro áreas geográficas o zonas del SEIN: Norte, Norte Medio, Centro y Sur. Se mencionan también cuatro Sistemas Aislados Mayores: (i) Iquitos; (ii) Tarapoto-Moyobamba-Bellavista; (iii) Bagua-Jaén; y (iv) Puerto Maldonado. Las zonas del SEIN y los Sistemas Aislados se muestran en el mapa 3.

Las principales proyecciones cuantitativas del Proyecto Referencial de Electricidad corresponden, por el lado de la demanda, al escenario de crecimiento medio, considerado como el de mayor probabilidad de ocurrencia. Por el lado de la oferta, mientras que en las Zonas Norte y Centro la disponibilidad de recursos y las proyecciones de expansión son conocidas, en el caso de la Zona Sur se consideran dos escenarios muy marcados, según se cuente o no con el gas natural en el mediano plazo. Para el escenario medio, las tasas promedio de crecimiento de la demanda de energía eléctrica son del orden de 6,6% anual (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1. Proyección de demanda global de energía del SEIN, 2006-2015**



Fuente: MINEM-Plan Referencial de Electricidad 2006-2015.

Las proyecciones de oferta que implica la expansión de la generación y transmisión del SEIN se apoyan en la identificación de proyectos candidatos, dados por las mayores centrales hidroeléctricas, cuyas ventajas radican en las economías de escala, que permiten precios más eficientes para la generación. Otras plantas de menor tamaño pueden ser consideradas según otras ventajas comparativas asociadas a la localización, el tiempo de construcción, las condiciones financieras, etcétera. Los principales proyectos candidatos pueden verse en el anexo 5.

### *Plan Nacional de Electrificación Rural*

Existe en el Perú la Ley General de Electrificación Rural (Ley 28749), con la cual el Ministerio de Energía y Minas impulsa las acciones tendientes a revertir las agudas carencias de los ámbitos rurales del país. Los esfuerzos de ampliación de la frontera eléctrica en coordinación con los gobiernos regionales y locales han dado lugar a la formulación del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) 2006-2015, formulado por este ministerio mediante la Dirección Ejecutiva de Proyectos (hoy Dirección General de Electrificación Rural).

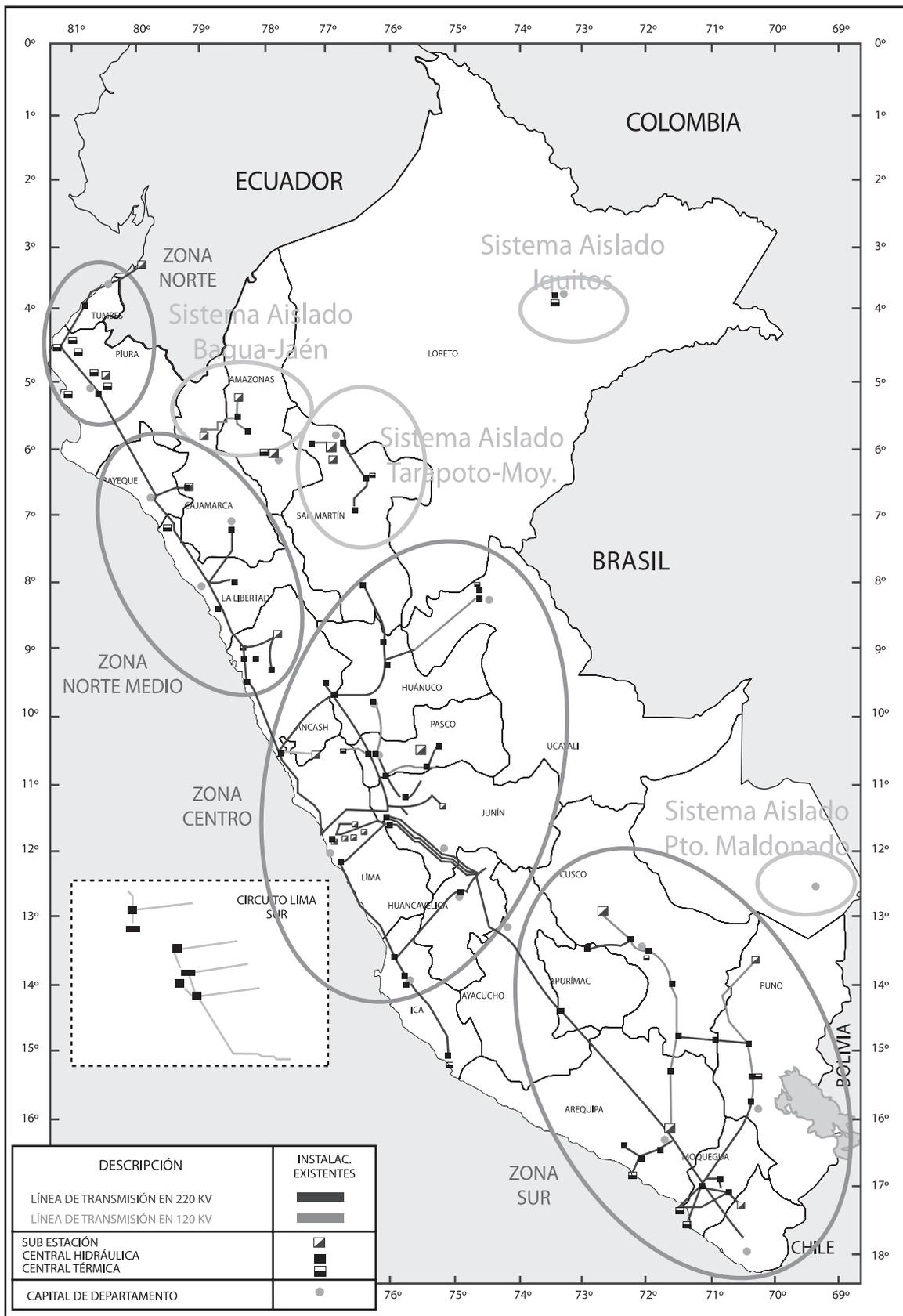
En este escenario, el Ministerio de Energía y Minas informa que en el periodo 1993-2005 se beneficiaron con el servicio eléctrico 5,4 millones de habitantes, de modo que el coeficiente de electrificación nacional ascendió de 56,8% a 78,1% en este mismo periodo. La inversión correspondiente ha sido de 643 millones de dólares, correspondientes a 623 proyectos que incluyen sistemas de transmisión y distribución, pequeños sistemas eléctricos, proyectos de generación hidroeléctrica y térmica, y algunos proyectos de energía renovable.

Hacia adelante, la implementación de los proyectos identificados por el Plan Nacional de Electrificación Rural demandará una inversión total del orden de los 929 millones de dólares en el periodo 2006-2015, siendo la meta lograr la disponibilidad de 635 millones de dólares en los primeros cinco años (2006-2011). Esto permitiría situar al Perú en el tercio superior de cobertura eléctrica en América Latina, alcanzando un coeficiente de electrificación de 88,5% hacia el año 2011 y de 93,1% hacia el final del PNER (2015).

### **Comunicaciones**

El Estado peruano lleva a cabo las políticas, el planeamiento y la programación en el sector comunicaciones mediante el Programa de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y los proyectos prioritarios:

**Mapa 3. Sistema existente del SEIN 2005.  
Zonas y sistemas aislados**



Fuente: MINEM-Plan Referencial de Electricidad 2006-2015.

- (i) Fondo de Inversiones en Telecomunicaciones (FITEL);
- (ii) Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal (CPACC); y
- (iii) Proyecto Control del Espectro Radioeléctrico.

La situación se caracteriza por una notable expansión registrada en los últimos años en cuanto a infraestructura y servicios, aunque es cierto que se partió de un nivel muy bajo en la década de 1990 y que subsisten importantes brechas por cubrir, principalmente en el medio rural. Las evaluaciones del MTC señalan el importante papel, en esta expansión y modernización, de los procesos de privatización y otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones por parte del sector privado.

#### *Indicadores sectoriales*

Al respecto, se muestran algunos indicadores que reflejan este desarrollo reciente en el sector:

- Entre los años 1998 y 2006, las líneas de telefonía fija pasaron de 1.553.000 a 2.400.000.
- En términos de densidad de telefonía fija el paso fue de 6,14 en 1998 a 8,7 líneas de abonado por 100 habitantes en el 2006. Se calcula que este ratio llegó a 9,7 a fines del 2007.
- En telefonía móvil la densidad saltó espectacularmente de 2,9 en 1998 a 31,7 líneas móviles por 100 habitantes. Se estima que este indicador llegó a 55 a fines del 2007.
- En telefonía pública la densidad casi se ha triplicado: de 2 en 1998 a 5,73 teléfonos públicos por 1000 habitantes en el año 2006.
- En cuanto al uso de las tecnologías de información, el acceso a internet también muestra un crecimiento importante. En el año 2006 el MTC registró un incremento de 20% en el número de suscriptores; en términos geográficos, se indica que de los 1833 distritos existentes en el país, 1173 cuentan con servicio de internet. Más aún, la Unión Internacional de Telecomunicaciones informa que en el Perú se registran 21,49 usuarios de internet por cada 100 habitantes, ratio situado por encima de los que exhiben Argentina, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.
- En acceso a televisión por cable, el número de abonados se incrementó de 341.700 el año 2001 a 579.300 el año 2006, aunque 82,2% de estos abonados en Lima y Callao.

En síntesis, se verifica un crecimiento significativo del mercado de telecomunicaciones principalmente en telefonía móvil, acceso a internet y uso de servicios de larga distancia nacional e internacional.

#### *Políticas de comunicaciones*

El eje de las políticas adoptadas por el Vice-ministerio de Comunicaciones del MTC es promover la inversión privada mediante un conjunto de incentivos y favorecer la mayor competencia a fin de reducir la brecha subsistente en infraestructura y servicios.

En sentido específico, las políticas y acciones del sector se encuentran dirigidas a:

- Concertar compromisos con las empresas privadas para atender a 235 distritos actualmente sin telefonía fija o móvil.
- Reducir los aranceles a la importación de equipos para telefonía móvil.
- Adjudicar la Banda B a una empresa que se ha comprometido a la instalación de 500.000 nuevas líneas fuera de Lima y Callao.
- Adjudicar las bandas D y E a otra empresa, con el compromiso de instalar también

500.000 nuevas líneas y proporcionar servicios a 100 distritos.

- Potenciar el FITEL trasladándolo de Osipitel al MTC, y dotándolo de personería jurídica e intangibilidad.
- Normar los incentivos a la inversión privada en infraestructura mediante la Ley 29022, superando las barreras burocráticas existentes en los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- Promover la utilización de ductos en las carreteras (dentro del derecho de vía), para el tendido de cables de fibra óptica.
- Promulgar la Ley de Concesión Única, a partir de la cual un solo título habilitante (concesión) permitirá a los operadores prestar todos los servicios.
- Aprobar las condiciones económicas y técnicas para la portabilidad numérica en la telefonía móvil a partir del año 2010.
- Eliminar el sistema de preselección por defecto en los servicios de larga distancia, a fin de fomentar la mayor competencia de mercado.

El mayor dinamismo sectorial proviene de la labor del FITEL. Su proyección es que a fines del año 2008 se duplicará la infraestructura de telecomunicaciones a nivel rural, lo que permitirá integrar a 7.500 localidades y beneficiar a unos 4,5 millones de habitantes con telefonía pública, telefonía de abonados e internet. Su instrumento más importante es el Programa Banda Ancha Rural, que opera adjudicando a operadores privados la provisión de servicios de telefonía pública y de abonados, así como de acceso a internet.

#### *Políticas y acciones en radiodifusión y servicios postales*

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) indica que 82,15% de los hogares peruanos

cuentan con aparatos de radio y 71,63% con televisión. Sin embargo, existe una alta demanda insatisfecha proveniente de áreas rurales aisladas. Frente a ello, la política del MTC ha consistido en:

- Impulsar el Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal (CPACC) para beneficiar a los poblados rurales, comunidades nativas y zonas de frontera.
- Al año 2011 se proyecta instalar 1422 sistemas de radio y televisión.
- Incrementar la atención de solicitudes de autorización para operar estaciones de radio y televisión.
- Fomentar el desarrollo de los servicios postales mediante operadores privados y potenciar Serpost, la operadora pública del servicio.
- Desarrollar las operaciones de exportación mediante los servicios postales Exporta Fácil para productos de peso inferior a 30 kilos, para promover el desarrollo exportador de las pequeñas y microempresas.

#### *Objetivos y metas del Programa de Telecomunicaciones del MTC*

- En el servicio de telefonía fijas local, alcanzar una densidad de 12 líneas por cada 100 habitantes.
- En el servicio de telefonía móvil, alcanzar una densidad de 60 líneas por cada 100 habitantes.
- Incorporar a los servicios respectivos todos los distritos que carecen de telefonía de abonados y móvil.
- Incrementar sustancialmente el acceso a internet y desarrollar la banda ancha hasta alcanzar un millón de conexiones de banda ancha en el país.

- Impulsar la innovación tecnológica y la convergencia de redes y servicios, y completar la digitalización de las redes actualizando el marco normativo del sector.
- Promover la integración de las poblaciones rurales con el resto del país y del mundo, mejorando sus mecanismos de comunicación e intercambio.
- Reducir la informalidad en la prestación de servicios de comunicaciones.
- Culminación del Programa Banda Ancha para Localidades Aisladas, que beneficiará directamente a 1,5 millones de pobladores con al menos un servicio de acceso a internet, telefonía pública y residencial.
- Atención con servicios de telefonía e internet a 1000 localidades de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Puno, beneficiando a 600.000 pobladores.
- Atención a 311 localidades de los valles de los ríos Apurímac y Ene con servicios de banda ancha rural que beneficien a 87.000 pobladores.

#### *Metas mediante el FITEI*

- 1050 localidades atendidas por el Programa Internet Rural, beneficiando a 498 distritos. El Programa Banda Ancha Rural proporcionará acceso a:
  - internet en 3252 localidades;
  - telefonía pública en 1807 localidades; y
  - telefonía de abonados en 285 localidades.

#### *Metas mediante el Conglomerado CPACC*

1422 sistemas de radio y televisión en comunidades rurales, nativas y zonas de frontera, con lo que se benefician 1010 distritos a nivel nacional.

---

## 2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL SUR DEL PERÚ: APROVECHANDO LAS OPORTUNIDADES DE IIRSA

### 2.1. El sur peruano: un escenario singular y conflictivo

La macrorregión sur del Perú constituye un espacio territorial de singulares características, determinante en diversos procesos de la geografía e historia nacional. Congrega departamentos de rica tradición e influjo sobre la formación histórica del país en sus diversas etapas, y es, a la vez, asiento de poblaciones de alta diversidad cultural e importante peso demográfico en la escena nacional. Agreguemos que el sur es el espacio de conexión con países vecinos —Chile, Bolivia y Brasil—, lo cual comporta un conjunto variado de consecuencias de orden político, económico, social y cultural.

En términos de balance histórico, algunos analistas identifican el sur peruano como un ámbito en el que se han sucedido procesos de conflictos y rupturas profundas a lo largo de la historia del Perú. Esto ha tenido que ver, entre otros factores, con la prolongada situación de pobreza y exclusión que han padecido grandes sectores de población de los departamentos del área, y con la consiguiente reproducción de conflictos con el Estado, y particularmente con el gobierno central. En el periodo reciente es posible apreciar la forma en que se mantiene —y en algunos casos se acentúa— la condición de pobreza y pobreza extrema, sobre todo en las zonas altoandinas del sur del país. Esta persistencia, que se agrega a la prolongada crisis proveniente de los años 1980 asociada a los fenómenos de hiperinflación y violencia polí-

tica, hace del sur peruano un escenario especialmente marcado por tensiones sociales, carencias materiales y conflictos políticos, que en forma recurrente asedian la gobernabilidad del país.

Por lo señalado, los desafíos del desarrollo regional y local (con un fuerte componente de desarrollo rural), si bien comportan elementos comunes para todo el país, adquieren una singular intensidad en el sur peruano. Las grandes áreas de intervención de alcance nacional, pero que en el sur deberán ser objeto de una especial asignación de recursos, capacidad de gestión y concertación público-privada son: (i) la lucha contra la pobreza y la exclusión social; (ii) la promoción de la competitividad y el empleo; y (iii) la conservación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

### Infraestructura económica: requisito ineludible

No obstante, es sabido que una condición esencial para el abordaje exitoso de esta agenda de desarrollo regional y local es la provisión adecuada de infraestructura económica, que asegure la conectividad y articulación física del territorio. Al respecto, nuevamente hay que subrayar que la magnitud de la brecha de infraestructura es particularmente acentuada en casi todos los departamentos de la macrorregión sur del Perú. Sobre esta situación existen algunos indicadores sumamente ilustrativos. Veamos algunos seleccionados.

- a) Por el lado de la energía eléctrica instalada, la situación de la macrorregión sur es heterogénea. Mientras que Arequipa, Moquegua y Tacna aparecen como departamentos relativamente bien dotados en términos de potencia instalada por habitante, los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno y Apurímac se encuentran notoriamente por debajo del promedio nacional (cuadro 3). En estos departamentos, las provincias de Manu, Chumbivilcas, Carabaya y Aimaraes son las que muestran el más bajo coeficiente de electrificación.

**Cuadro 3. Potencia eléctrica instalada según departamentos**  
(Kw por persona)

Huancavelica	1,970	Pasco	0,068
Moquegua	1,252	La Libertad	0,056
Ucayali	0,453	Puno	0,051
Arequipa	0,374	M. de Dios	0,043
Tacna	0,236	Cusco	0,039
Áncash	0,228	San Martín	0,034
Junín	0,176	Lambayeque	0,027
Cajamarca	0,117	Amazonas	0,024
Piura	0,114	Apurímac	0,014
Loreto	0,113	Huánuco	0,013
Tumbes	0,100	Ayacucho	0,010
Ica	0,069		

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Dirección General de Electrificación Rural.

- b) En cuanto al desarrollo de la infraestructura vial, hay que tomar en cuenta que, desde el punto de vista territorial, cada departamento posee porciones de las tres redes (nacional, departamental y vecinal) en las que se organiza el sistema de carreteras del país. Si consideramos la red total existente en el espacio geográfico de cada departamento, las cifras del Ministerio de Transportes y Comunicaciones señalan que, en cuanto a densidad vial

total (definida como el cociente entre red vial total y la extensión territorial), salvo Apurímac y Tacna, los departamentos de la macrorregión sur poseen una dotación de caminos inferior al promedio existente para todo el país (cuadro 4).<sup>6</sup>

**Cuadro 4. Densidad vial total según departamentos**  
(km/km<sup>2</sup>)

Tumbes	0,186	Ica	0,108
Cajamarca	0,174	Moquegua	0,103
Huancavelica	0,164	Arequipa	0,101
La Libertad	0,163	Ayacucho	0,097
Junín	0,146	Pasco	0,096
Apurímac	0,142	Huánuco	0,079
Áncash	0,138	Cusco	0,075
Lima y Callao	0,134	Puno	0,070
Lambayeque	0,131	Amazonas	0,043
Tacna	0,124	San Martín	0,040
Piura	0,123	<b>Promedio nacional 0,104</b>	

El deficitario estado de la infraestructura del sur peruano, señalado hasta aquí, muestra que resultaría inconsistente desplegar los grandes ejes de infraestructura (vial, energética y de telecomunicaciones) incluidos en IIRSA, sin, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo de la infraestructura de segundo y tercer orden, necesaria para la articulación interna de estos mismos territorios de la región macrosur. No dar lugar a este impulso «desde abajo» significaría, además de desaprovechar las complementariedades y sinergias contenidas en IIRSA, cerrar la posibilidad de un desarrollo de largo plazo, sostenible y equilibrado del sur del Perú. Tal es el reto planteado a los diversos actores del país involucrados en estos proyectos.

## 2.2. Procesos estructurales en el macrosur peruano

Anotamos en esta sección algunas consideraciones estratégicas respecto a la ubicación

<sup>6</sup> Para una estimación apropiada de este promedio nacional es necesario no tomar en cuenta los departamentos de selva (Loreto, Ucayali y Madre de Dios), que poseen grandes extensiones territoriales y en los cuales la red de caminos es en gran medida reemplazada por la de ríos navegables.

y dinámica territorial del sur peruano. Dichas consideraciones constituyen datos fundamentales a tener en cuenta por su relación con el Eje IIRSA Sur en nuestro país.

- a) Desde el punto de vista geopolítico, el desarrollo del Eje IIRSA Sur, como parte del Perú-Brasil-Bolivia, supone instalar en la región un contrapeso fundamental a la presencia y presiones que provienen de Chile, que se expresan en diversos dominios y que inciden sobre el sur del Perú y sobre Bolivia.
- b) A la inversa, se resalta que en este caso la conexión del sur del Perú con el noroeste brasileño, proporcionada por el Eje IIRSA Sur, supone articular un gran espacio o macroterritorio con capacidad de irradiar influencia hacia Bolivia y el norte de Chile. Cabe esperar que en el sur peruano se produzca la densificación de las relaciones económicas y comerciales con el oeste de Brasil y Bolivia, y con el norte de Chile. Este proceso previsiblemente se acelerará de modo extraordinario debido al empuje de Brasil y Bolivia para implementar su estrategia de relación con la cuenca del Pacífico. Si bien todas las ciudades del sur percibirán el impulso asociado a este nuevo escenario, se prevé que las ciudades más dinámicas—Cusco, Arequipa y Juliaca, por su elevada polarización—mostrarán su capacidad de absorber una parte sustancial de los flujos económicos y comerciales por contar con una base urbana, de infraestructura, de capacidades empresariales y de relaciones comerciales más desarrolladas.
- c) Por otro lado, el despliegue del Eje IIRSA Sur, con sus componentes vial, energético y de comunicaciones, implica conectar la cuenca del lago Titicaca (compartida por Perú y Bolivia) con la cuenca amazónica del sur. Esto supone establecer, entre ambos espacios territoriales, importantes complementariedades de pisos ecológicos y vocaciones productivas, en beneficio de las regiones involucradas del Perú, Brasil y Bolivia.
- d) El Eje IIRSA Sur se intersecta con el circuito turístico del sur del Perú, cuyo enorme potencial de crecimiento, basado en recursos culturales, históricos, ecológicos y de aventura, se ha visto reforzado por la promoción e impulso mundial del polo turístico de Machu Picchu-Cusco, y su articulación con los atractivos turísticos de Nasca, Puno, Arequipa y el Parque Nacional del Manu, habiéndose integrado los últimos años Ayacucho y Apurímac.
- e) Este Eje IIRSA Sur, asimismo, complementa y refuerza el eje energético creado en el Perú por el yacimiento de gas en Camisea (Cusco), potenciando el ramal sur de este eje gasífero orientado a los departamentos de Cusco, Puno, Arequipa y Moquegua. Por otra parte, el desarrollo de IIRSA Sur mejora las posibilidades y la rentabilidad de la salida del gas boliviano por la ruta hacia el puerto de Ilo. Con ello se reforzaría extraordinariamente la integración territorial, productiva y económica entre el sur del Perú y Bolivia (de cierta forma, se trataría de una reedición moderna y «económica» del antiguo proyecto histórico de la Confederación Peruano-Boliviana).
- f) En este entorno internacional dinamizado por el Eje IIRSA Sur se pondrá de manifiesto la alta vocación logística de la región macrosur, y en especial de la metrópoli de Arequipa, que desde la década de 1990 concentra cerca de 50% del PBI de servicios del conjunto de la macroregión. Esta especial condición, más la cercanía del par portuario Matarani-Ilo, configura una evidente disposición a convertir las capacidades logísticas en una de las principales ventajas competitivas del sur peruano, frente a los requerimientos de oeste brasileño y de Bolivia, que buscará compensar su enclaustramiento geográfico.
- g) A propósito de las relaciones con Brasil, el Eje IIRSA sur constituye una opción de salida para el comercio brasileño, princi-

palmente de la enorme producción de soya hacia la cuenca del Pacífico. En este punto, sin embargo, se impone la elaboración de un estudio y balance actualizado de las opciones que se le ofrecen a Brasil para el tránsito de su producción hacia el Asia Pacífico, principalmente el eje del Madeira-Amazonas; los ejes por el norte, centro y sur del Perú; y el eje que conecta Santos con Bolivia y el norte chileno. En este aspecto, se trata de reconocer como criterios estratégicos distintos: (i) las ventajas derivadas de las rutas de salida del comercio brasileño, principalmente soya, que Brasil tiene la necesidad de evaluar; y (ii) las ventajas asociadas a la complementariedad e integración de las economías regionales fronterizas: regiones del sur del Perú con estados del noroeste brasileño: Acre, Rondonia y Mato Grosso.

- h) El Eje IIRSA Sur atraviesa espacios con características ecológicas excepcionales y de alta fragilidad: áreas protegidas y reservas naturales. Es una región con atributos de megadiversidad, una de las mayores del mundo. Esto obliga a un planeamiento cuidadoso de los impactos y la dinámica potencial inducida por la carretera Interoceánica del Sur. Asimismo, se debe asegurar la protección de los derechos de las etnias allí localizadas. En ese marco, se plantea la necesidad de identificar formas intermodales que minimicen los impactos por el lado ambiental y social; y la necesidad de aprovechar complementariedades y sinergias abriendo un solo corredor físico que contenga las líneas de energía, telecomunicaciones y vialidad.
- i) Finalmente, el Eje IIRSA Sur incidirá sobre un macroespacio como el sur peruano, tradicionalmente de alta concentración de pobreza, ruptura sociopolítica y presencia histórica quechua y aimara. Las

consecuencias económicas, políticas, sociales y étnico-culturales que se pueden prever a partir de este proceso de integración física son de gran magnitud. Que todo ello represente una mayor equidad e inclusión territorial y social en beneficio de las poblaciones surperuanas, dependerá del enfoque general de desarrollo, así como de las políticas y los campos de intervención que se apliquen, junto con las propuestas de integración de la infraestructura planteadas por IIRSA.

### 2.3. Componentes sectoriales estratégicos en el sur peruano

#### Turismo

El circuito turístico del sur del Perú constituye un conjunto con atractivos de importancia mundial, con centro en Cusco-Machu Picchu. Este último santuario histórico y natural ha sido siempre el ícono indiscutible del potencial turístico peruano, ubicación reforzada con la nominación como una de las siete maravillas del mundo.

Los recursos turísticos del sur del Perú han logrado conformar gradualmente un verdadero circuito en el que se integran y articulan territorial e históricamente diversos subcircuitos con sus correspondientes recursos (véase el mapa 4). Una relación de lo que aporta cada departamento surperuano a este inmenso anillo turístico nos muestra recursos y elementos turísticos de gran valor:<sup>7</sup>

- Ica posee las mundialmente conocidas líneas de Nasca y la Reserva Nacional de Paracas.
- Arequipa cuenta con los atractivos de su ciudad histórica y colonial, además de los valles del Colca y Cotahuasi, y el área del volcán Misti.

<sup>7</sup> En el Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2004-2013, elaborado con carácter referencial por el anterior Consejo Nacional de Descentralización, aparece una descripción de estos recursos. Allí el circuito turístico Sur-Altiplano se considera como uno de los ejes de integración territorial del Perú.

Mapa 4



Fuente: MINCETUR - Plan Estratégico Nacional de Turismo.

- Puno muestra el sitio histórico de Sillustani, la conexión con Tiahuanaco y la Reserva Nacional del Lago Titicaca.
- Cusco ostenta el gran valor arqueológico y cultural de la ciudad, el Santuario de Machu Picchu y todo el subcircuito del Valle Sagrado de los Incas.
- Madre de Dios tiene la Reserva Nacional del Manu, Tambopata, diversidad de flora y fauna, y comunidades nativas.
- Ayacucho aporta el patrimonio de sus celebraciones religiosas (Semana Santa), los restos históricos de Vilcashuamán, Pampa Galeras y Pampa de la Quinoa.
- Apurímac exhibe ahora el conjunto Camino Inca Huanipaca-Choquequirao-Cachora, el cañón del Apurímac y el Santuario de Ampay.

La consolidación y el desarrollo del circuito turístico del sur requieren, sin embargo, diversas inversiones en infraestructura y servicios. Una estimación aproximada hecha por el anterior Consejo Nacional de Descentralización consigna los rubros que se señalan en el cuadro 5.

En este contexto, la construcción de la Carretera Interoceánica del Sur, como parte de los ejes IIRSA, representaría un importante impulso y sostén a la rentabilidad de los rubros de inversión identificados para la consolidación del Circuito Turístico del Sur del Perú

**Cuadro 5. Requerimientos de inversión en el Circuito Turístico del Sur**

Concepto	Monto (millones de US\$)
Expansión de hotelería y servicios	1500
Rehabilitación de carreteras	240
Aeropuerto del Cusco	300
Electrificación de ciudades y pueblos	575
Telefonía	135
Obras diversas en focos turísticos	120
Total de inversiones	2870

El potencial a futuro de este circuito reposa indiscutiblemente en el extraordinario valor y categoría mundial de los recursos que se articulan, que tienen como exponentes reconocidos a Machu Picchu y la ciudad del Cusco, las líneas de Nasca, Choquequirao, la Reserva del Manu, el lago Titicaca, el cañón del Colca y la ciudad de Arequipa. Se conjugan aquí recursos culturales, históricos, ecológicos y de aventura que dan al conjunto del circuito un atractivo excepcional altamente valorado en los mercados del turismo mundial.

Una mención singular merece el potencial de turismo ecológico de Madre de Dios, por su importancia para la sostenibilidad social y ambiental de la región y por la forma en que se puede articular este potencial con el eje vial interoceánico. La riqueza en biodiversidad y el sistema de parques nacionales como el Manu (compartido entre Madre de Dios y Cusco) y Bahuaja-Sonene (compartido con Puno) pueden ser la base de un aprovechamiento sostenible que oriente racional y provechosamente la dinámica económica y social en torno a la vía interoceánica, en beneficio de la población regional.

## Minería

Esta actividad se encuentra extendida en todo el macrosur. Durante el último medio siglo, la vocación minera de esta región ha estado principalmente representada por los grandes yacimientos de cobre de Moquegua y Tacna (minas de Toquepala y después Cujone). Más recientemente, la explotación cuprífera de Cerro Verde en Arequipa y la de Tintaya en el Cusco han equilibrado relativamente la distribución de la actividad. A esto se suma la explotación de los yacimientos de Las Bambas, en Apurímac, para producir cobre y polimetálicos.

En perspectiva, aunque se verifica todavía una cierta concentración en el eje Arequipa-Moquegua y Tacna, es creciente la participación del eje Cusco-Apurímac. Respecto a Madre de Dios, su peso en la minería regional

alcanza ya un 10% proveniente de la extracción de oro.

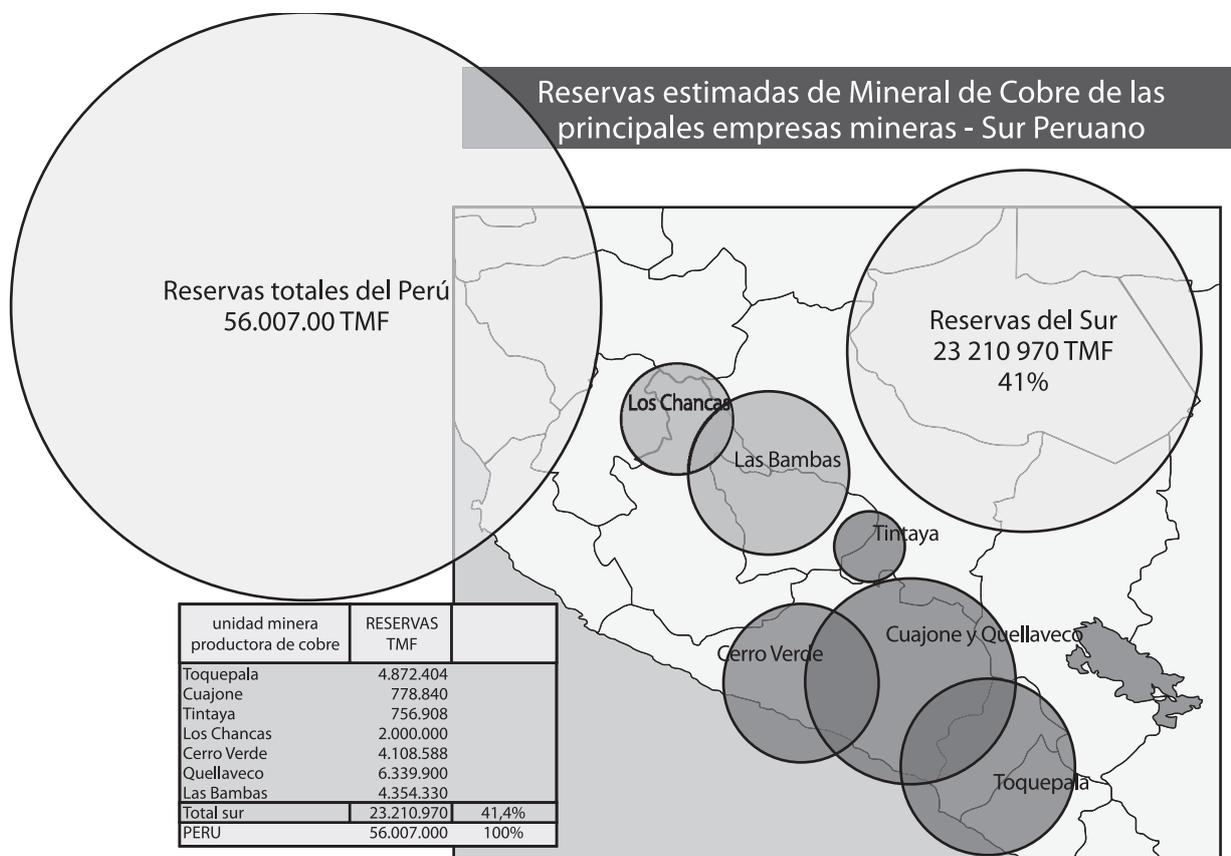
Ubicando la minería del sur peruano en el contexto nacional, un rasgo destacable es que con solamente 40% de las reservas minerales de cobre, la región produce el 57% del total nacional de este mineral. Esto implica que allí se está verificando una mayor intensidad de explotación del cobre, en comparación con las demás áreas de explotación minera de cobre del país. En el gráfico 2 se muestra un panorama de la distribución y los pesos relativos de la minería del cobre en el sur peruano.

De las 44 principales explotaciones de la gran minería en el Perú, 16 pertenecen a la macrorregión sur. Las empresas correspondientes y su ubicación se muestran en el cuadro 6.

Es conocido que el dinamismo, sobre todo de la gran minería, obedece a factores propios de la actividad: tendencias de la demanda internacional, evolución de los precios mundiales e impacto en la rentabilidad, marco promocional interno a las inversiones. Es previsible, en consecuencia, que se mantengan las tendencias de crecimiento en los próximos años, no solamente del cobre sino también de la explotación del oro en Puno, ampliándose así el peso económico de la minería en el sur. Se puede afirmar, por ello, que el desarrollo minero será relativamente independiente de la presencia de la vía Interoceánica del Sur.

Sin embargo, cabe esperar que la operación de este eje vial en el marco de IIRSA estimule una mayor articulación de la actividad minera con el resto de la economía sur peruana; es

Gráfico 2



Fuente: MINEM 2005

Tomado del Plan de Desarrollo de los Corredores Económico-Productivos del Sur.

**Cuadro 6. La gran minería en el sur peruano**

Nombre de la mina	Compañía minera	Elemento	Ubicación
Chalcobamba (Las Bamba)	Xstrata	Cu	Progreso, provincia de Grau
Ferrobamba (Las Bamba)	Xstrata	Cu	Progreso, provincia de Grau
Sulfobamba (Las Bamba)	Xstrata	Cu	Progreso, provincia de Grau
Charcas (Las Bamba)	Xstrata	Cu, Ag, Au	Progreso, provincia de Grau
Recuperada	Buenaventura	Hal	Quilca, provincia de Camaná
Orcopampa	Buenaventura	Ag, Cu	Orcopampa, provincia de Castilla
Arcata	Ares	Ag, Au	Cayarani, provincia de Condesuyos
San Cristóbal	Volcan	Fe	Yanaquihua, provincia de Condesuyos
Cerro Verde	Cerro Verde	Cu	Yarabamba, provincia de Arequipa
San Cristóbal	Volcan	Cu	Laramate, provincia de Lucanas
Tintaya	Xstrata	Cu	Yauri, provincia de Espinar
Volcan	Volcan	Au	Inambari, provincia de Tambopata
Cuajone	Southern Copper Corp.	Cu	Torata, provincia de Mariscal Nieto
Cuajone	Southern Copper Corp.	Cu	Torata, provincia de Mariscal Nieto
Casapalca	Los Quenales	Cu	Pachía, provincia de Tacna
Toquepala	Southern Copper Corp.	Cu	Ilabaya, provincia de Tacna

decir, que el dinamismo general de la macroregión sur inducido por la dicha carretera dé lugar a efectos de mayor eslabonamiento de la minería, al crear demandas adicionales y tornar rentables actividades internas de refinación, derivados metalúrgicos, metalmecánica, joyería, etcétera, tanto para el mercado nacional como para la exportación.

### Gas

En cuanto a la actividad gasífera, el mayor interés de la macroregión es concretar el Proyecto del Gasoducto Andino del Sur, cuyo recorrido es Camisea-Cusco-Ilo y que cuenta inclusive con una ley de respaldo (Ley 29129), promulgada por el gobierno en noviembre del 2007, que declara de necesidad e interés público su construcción. La Empresa Kuntur, Transportadora de Gas, ha presentado la solicitud correspondiente para ejecutar el proyecto.

Sin embargo, la posibilidad del gasoducto andino aparece dificultada por otro proyecto alternativo planteado por la empresa Suez Energy para un recorrido Pisco-Ilo. El primer tema a dilucidar aquí es el carácter efectivamente alternativo o complementario

de ambos proyectos de gasoducto. La opinión de diversos especialistas es contundente: dada la disponibilidad del gas del yacimiento de Camisea y de acuerdo con las proyecciones de la demanda (estimada en un máximo de 150 millones de pies cúbicos diarios), no existe gas suficiente para hacer factibles ambos ductos. De modo que está planteado un conflicto real.

La competencia entre los dos proyectos de gasoducto, uno atravesando 1.085 kilómetros desde Camisea con destino a Ilo; y el otro extendido desde Pisco a lo largo de la costa sur (véase el mapa 5), plantea de manera concreta la cuestión de los modelos de desarrollo que se proponen para un espacio como la macroregión sur y el papel que puede cumplir un recurso como el gas en dichos modelos de desarrollo.

El criterio decisivo que se debe confrontar es el de los impactos esperados en cada opción planteada. Esto es importante porque, en términos de costos y de plazo de maduración, aparentemente el proyecto costero tiene ventajas: 850 millones de dólares contra 1.200 millones, y la culminación el año 2011, un semestre antes que el proyecto andino.

**Mapa 5. El sur andino y los proyectos alternativos de gasoducto**



Sin embargo, los impactos sobre la macroregión y sus pobladores son radicalmente distintos. Veamos las implicancias del Proyecto Gasoducto Sur Andino:

Puno (Melgar, Lampa, San Román y Puno), tres de Arequipa (Caylloma, Arequipa e Islay) y dos de Moquegua (Mariscal Nieto e Ilo).

- Cruza siete provincias del Cusco (La Convención, Cusco, Canas, Calca, Quispicanchi, Canchis y Espinar), cuatro de
- Un impacto fundamental sobre zonas de alta pobreza y fuerte exclusión social, como las provincias altas de Cusco y Puno,

es la posibilidad de proporcionar una fuente de energía de carácter estratégico para proyectos de gran significación en la macrorregión: producción de cemento en el Cusco, hierro esponja (insumo siderúrgico) en Apurímac.

- Abastecimiento para la instalación de una planta petroquímica en Ilo. Producción de fertilizantes nitrogenados (urea) para abaratar los costos de producción en la agricultura, además de plásticos e insumos para la minería.
- Disponibilidad de energía para la instalación de plantas termoeléctricas que abastezcan a bajo costo el consumo domiciliario y el uso productivo por pequeñas y microempresas del sur peruano.
- Posibilidad de difusión del uso vehicular del gas natural, con efectos de reducción de costos en el transporte.
- Se potencia el puerto de Ilo como polo interoceánico y de capacidad productiva estratégica. Ilo absorbería 80% de la demanda de gas: 50% para la generación de energía eléctrica y 30% para la planta petroquímica. El 20% restante se orientaría al consumo doméstico, productivo y vehicular en todas las ciudades y centros poblados del sur peruano.

Las ventajas anotadas confirman la importancia verdaderamente estratégica que reviste el trazo del gasoducto por la sierra sur andina. Salta a la vista el carácter complementario de este proyecto con la vía Interoceánica, dado el notable carácter articulador y el potencial eslabonante del gasoducto con diversos proyectos productivos claves para la macrorregión. Para el sur, el gasoducto proyectado significaría por fin trasladar al conjunto de la macrorregión parte del dinamismo y de los beneficios asociados al megaproyecto de Camisea. Definitivamente, el escenario del sur andino será distinto

con o sin el gasoducto, como distintas serían las posibilidades de complementar, con una dinámica de desarrollo, la presencia de la vía Interoceánica IIRSA Sur.

Sobre el gasoducto surandino han expresado su interés las empresas Petroperú y Petrobrás, estimándose una inversión del orden de 3.000 millones de dólares para el polo petroquímico en Arequipa-Moquegua usando las reservas del Lote 57 o del 58.

Finalmente, hay que destacar la posición asumida por los presidentes de los gobiernos regionales del sur reunidos en la ciudad del Cusco, que se pronuncian claramente por la ejecución del Gasoducto Sur Andino y sostienen la imposibilidad técnica de dar paso a dos proyectos que disputarían la limitada disponibilidad del gas.<sup>8</sup>

#### 2.4. La concepción y el diseño de IIRSA en el Perú: el eje vial interoceánico del sur

##### El eje Perú-Brasil-Bolivia

En el diseño de IIRSA correspondiente al Perú, la carretera Interoceánica del Sur forma parte del eje Perú-Brasil Bolivia. Este eje transversal que conecta a los tres países (véase el mapa 6) abarca:

- siete departamentos de la macrorregión sur de Perú: Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac y Madre de Dios;
- cuatro estados del noroeste de Brasil: Acre, Rondonia, Amazonas y Mato Grosso; y
- dos departamentos amazónicos de Bolivia: Pando y Beni.

Las principales ciudades incluidas en el Eje se pueden observar en el cuadro 7, que también indica el número de sus habitantes.

<sup>8</sup> Véase el texto de la Declaración del Cusco en el anexo 6.

Mapa 6. Eje Perú-Brasil-Bolivia y carretera Interoceánica del Sur



Fuente: <http://www.bicusa.org/images/Photo.full.10029.aspx>

Cuadro 7. Eje Perú-Brasil-Bolivia: ciudades y población

Lugar	N.º de habitantes
<b>Perú</b>	
Arequipa	710.000
Cusco	301.000
Puno-Juliaca	294.000
Tacna	220.000
Moquegua	49.000
Puerto Maldonado	36.000
<b>Brasil</b>	
Río Branco	254.000
Porto Velho	335.000
Manaos	1.406.000
Cuiabá	483.000
<b>Bolivia</b>	
Cobija	21.000
Trinidad	63.000
Riberalta	43.000

El Eje involucra una población de 12,3 millones de habitantes, de la cual dos terceras partes son urbanas. Representa un producto global del orden de los 30,8 mil millones de dólares, lo que hace un ingreso per cápita de 2.525 dólares. El peso relativo de las áreas involucradas de cada país involucrado en el eje se muestra en el cuadro 8.

El Eje cuenta con los puertos marítimos de Matarani, Ilo y San Juan de Marcona, que requieren modernizar sus instalaciones; y con los puertos fluviales de menor tamaño Porto Velho y Puerto Maldonado; y además, con el Ferrocarril del Sur del Perú, que conecta el puerto de Matarani con las ciudades de Arequipa, Juliaca, Puno y Cusco.

**Cuadro 8. Indicadores del Eje Perú-Brasil-Bolivia**

Área de influencia-país	Superficie		Población		Producto bruto interno		Ingreso per cápita
	km <sup>2</sup>	%	Miles	%	Millones US\$	%	US\$
<b>Perú</b>	340,3	9,8	4.587,3	37,3	9.522,0	30,9	2.076
<b>Brasil</b>	2.864,1	82,3	7.283,2	59,3	20.927,0	67,9	2.885
<b>Bolivia</b>	277,4	8,0	415,0	3,4	376,0	1,2	907
<b>Total Eje</b>	3.481,8	100,0	12.285,5	100,0	30.825,0	100,0	

### La carretera Interoceánica del Sur

La carretera Interoceánica que atraviesa la macrorregión sur del Perú, también denominada Corredor Vial Interoceánico Sur, se incluye en el Agrupamiento 1 de Proyectos del Eje Perú Brasil-Bolivia.

- **El Agrupamiento 1** conecta los componentes siguientes: corredor Porto Velho-Río Branco-Puerto Assis-Puerto Maldonado-Cusco/Juliaca-puertos del Pacífico.
- El **objetivo** del Agrupamiento 1 del Eje Perú-Brasil-Bolivia es «Abrir nuevas posibilidades para el desarrollo socioeconómico de la macrorregión sur del Perú y los estados de Acre y Rondonia de Brasil mediante su vinculación conjunta, y facilitar el acceso de dichos estados brasileños, así como de la sierra y Amazonía peruanas, hacia los mercados internacionales, en especial de la cuenca del Pacífico, impulsando así el proceso de integración regional».
- **Solución vial propuesta:** mejorar los tramos viales Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Cusco e Inambari-Juliaca, dotándolos de los servicios necesarios para un eficiente flujo vehicular.
- **Inversión total**, 809 millones de dólares:
  - tramo 2, Urcos-Inambari: 300 kilómetros, 263 millones de dólares;
  - tramo 3, Inambari-Iñapari: 403 kilómetros, 332 millones de dólares; y
  - tramo 4, Inambari-Juliaca: 306 kilómetros, 214 millones de dólares.

### • Avances

- En enero del 2005 se convocó a concesión el Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil para entregar al sector privado la rehabilitación, el mejoramiento, la conservación y la operación de 2.586 kilómetros de carreteras de los tramos que se indican en el cuadro 9.
- En junio del 2005 se adjudicó la buena pro de los tramos 2 (Urcos-Inambari) y 3 (Inambari-Iñapari) al Consorcio Concesionario Interoceánica Urcos-Inambari, comprometiendo inversiones de 263 millones y 332 millones de dólares respectivamente. Asimismo, se adjudicaron las obras del tramo 4 (Inambari-Juliaca) al Consorcio Inter-sur, para ejecutar inversiones por 214 millones de dólares; una longitud de 1.009 kilómetros para una inversión total de 809 millones de dólares.

**Cuadro 9. Tramos licitados en la Interoceánica del Sur**

Tramos	Longitud (km)	Tipo de obra
1. San Juan de Marcona-Urcos	762,7	Rehabilitación
2. Urcos-Inambari	300	Mejoramiento
3. Inambari-Iñapari	403,2	Mejoramiento
4. Inambari-Juliaca	305,9	Mejoramiento
5. Matarani-Juliaca Ilo-Puno-Juliaca	813,9	Rehabilitación y mejoramiento
<b>Total</b>	<b>2.585,70</b>	

- La Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobó un crédito de enlace por 200 millones de dólares para garantizar las obras viales en los tramos 2, 3 y 4 del Corredor Vial Interoceánico Sur.
  - El Corredor Vial Interoceánico Sur, que articula Iñapari con los puertos marítimos, es el principal medio de articulación de la macrorregión sur del Perú, pues une en su curso los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno, Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Ica y Moquegua. Las obras de mejoramiento y rehabilitación de esta vía permitirán integrar económica y espacialmente la costa sur del Perú, el altiplano y la sierra sur con el área selvática del departamento de Madre de Dios.
  - Las obras de mejoramiento del asfaltado en los tramos 2, 3 y 4 de la carretera Interoceánica se han iniciado contractualmente en el mes de julio del año 2006, por un periodo de 48 meses. Las obras se están ejecutando por etapas. Los sectores en actual ejecución, que corresponden a la primera etapa (329 kilómetros) son los siguientes:
    - Tramo 2: Urcos-Inambari (300 km)**
      - Ccatcca-Ocongate-Mallma (km 32-km 100), 68 km
      - San Lorenzo-Puente Inambari (km 285-km 300), 15 km
    - Tramo 3: Inambari-Iñapari (403 km)**
      - Puente Inambari-Masuko (km 300-km 315), 15 km.
      - Alegría-Iberia-Iñapari (km 610-km 709), 99 km.
    - Tramo 4: Azángaro- Inambari (306 km)**
      - Azángaro-Dv. Asillo (km 0,51-km 75 + 250), 24,2 km.
      - San Antón-Macusani (km 100 + 600-km 182 + 250), 81,6 km.
      - Puesta a punto Dv. Asillo-San Antón, 25,6 km.
- En enero del 2006 se iniciaron trabajos en sectores críticos de cada tramo adjudicado, para garantizar un adecuado flujo vehicular.
- Se realizó el proceso de licitación del tramo 1 (San Juan de Marcona-Urcos de 763 km) y del tramo 5 (Matarani-Azángaro e Ilo-Juliaca, de 814 km), en los cuales se estiman inversiones de 245 millones de dólares. La adjudicación de la buena pro se programó para el segundo trimestre del 2007.
  - En junio del 2006 empezó la ejecución del puente Billingham (723 m), con una inversión de 82,6 millones de soles (conclusión programada para septiembre del 2008).
  - Con recursos de inversión pública, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones concluyó la construcción de los puentes Río Blanco (30 m) y Quebrada Honda (125,5 m) en la carretera Abancay-Cusco, así como el mejoramiento de la carretera Asillo-San Antón (15 km) y Calapuja-Azángaro (48 km), en el curso del tramo 4 de la concesión del Eje Interoceánico.
  - En marzo del 2005 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Portuario (DS 006-2005-MTC), elaborado por la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y aprobado por el MTC, con la opinión y los aportes de gremios laborales y empresariales del sector. Este Plan es una herramienta indispensable para iniciar el proceso de modernización de los puertos. Asimismo, Proinversión y la Autoridad Portuaria Nacional firmaron un convenio para promover la inversión privada en puertos.
  - El gobierno de Brasil y la gobernación del estado de Acre concluyeron en noviembre del 2005 la construcción del puente internacional sobre el río Acre, en las proximidades de las ciudades fronterizas de Iñapari (Perú) y Assis (Brasil). El costo del puente, incluidas las instalaciones

complementarias (aduanas, Oficina de Migraciones y Oficina de Control Sanitario, entre otras), fue de 6,9 millones de dólares. La longitud del puente es de 200 m, e incluyendo las vías de acceso abarca 2 kilómetros. El puente se inauguró con asistencia de los presidentes de Brasil, Perú y Bolivia, el 21 de enero del 2006.

Adicionalmente, existen proyectos complementarios que incidirán de modo importante en el desarrollo del eje (véase el cuadro 10).

**Cuadro 10. Proyectos de inversión**

Proyecto	Monto (US\$ millones)
Modernización del puerto de Ilo	97,10
Modernización del puerto de Matarani	9,53
Aeropuerto de Puerto Maldonado	6,20
Navegación en el río Madre de Dios	6,00
CEBAF Iñapari	3,00
Rehabilitación de tramos Urcos-Cusco-Puerto San Juan	172,46
Urcos-Juliaca, Juliaca-Matarani, Juliaca-Puno-Ilo (1525,5 km) Titri- Humajalso (54,5 km)	26,57
<b>Total</b>	<b>320,86</b>

- En forma paralela a los tramos Matarani-Arequipa-Juliaca-Cusco y Juliaca-Puno está operando el Ferrocarril del Sur, concesionado desde 1999, principalmente utilizado para el tráfico de grandes volúmenes de carga.
- Desde septiembre de 1994 está en concesión la carretera Arequipa-Matarani, a cargo de la empresa Concar S. A. La concesión concluirá cuando se adjudique el tramo 5 de la carretera Interoceánica. Igualmente, desde agosto de 1999 está en concesión el puerto de Matarani, a cargo de la empresa TISUR S. A. y por treinta años.

- ProInversión, en coordinación con la Autoridad Portuaria Nacional, se encuentra formulando los estudios para convocar la concesión del puerto de Ilo. Inicialmente se esperaba hacerlo el cuarto trimestre del 2007, comprometiendo inversiones del orden de 97 millones de dólares.<sup>9</sup>

## 2.5. Problemática y desafíos principales de la Interoceánica del Sur

Las modalidades y los plazos adoptados para la aprobación en el Perú del proyecto de la carretera Interoceánica del Sur han suscitado cuestionamientos de algunos especialistas e instituciones técnicas de la sociedad nacional. Tales posiciones reconocen la trascendencia y necesidad de la carretera como un factor de desarrollo para el sur del país, pero orientan sus críticas hacia dos aspectos fundamentales: a) las características técnicas del proyecto vial y los procedimientos para su aprobación; y b) la urgencia de dotarse de un marco de desarrollo integral, cuya inexistencia está ya dando lugar a un deficiente tratamiento a los impactos socioambientales de la carretera Interoceánica del Sur.

### Vacíos de políticas y de articulación en el sur del Perú

Las experiencias de desarrollo de diversas latitudes y la del país indican que los proyectos de infraestructura, siendo necesarios para el crecimiento y desarrollo, no son suficientes; y que, en todo caso, el aprovechamiento y la potenciación de las ventajas que se vinculan con su ejecución y puesta en funcionamiento dependen en gran medida de factores relacionados con las políticas, los programas y proyectos complementarios, el papel de los actores institucionales, etcétera. En ese contexto, decisivo para el desarrollo, se produce la contribución de los proyectos de infraestructura.

<sup>9</sup> Debe tenerse en cuenta que la modernización de los puertos de Ilo y Matarani está considerada en el Eje Interoceánico de IIRSA que abarca Ilo/Matarani-Desaguadero-La Paz; + Arica + Iquique-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz.

Desde tal punto de vista, el caso de la carretera Interoceánica del Sur es emblemático en más de un sentido. En efecto, resulta notable la brecha entre, por un lado, el cúmulo de expectativas generadas entre la población respecto al papel de esta vía en el desarrollo del sur; y, por otro lado, la realidad de una casi inexistente o muy limitada movilización de los actores institucionales cuya actuación es clave para conformar el entorno de políticas, planes, proyectos y acciones complementarios al gran proyecto de la vía Interoceánica. Entre la utopía desarrollista de la viabilidad y la ausencia real de los demás factores, se ha producido un serio vacío con consecuencias que pronto se dejarán sentir.

Existe, pues, un vacío de articulación entre el proyecto vial realmente existente y el conjunto de factores de desarrollo que deberían darle marco y acompañarlo. Las dimensiones más importantes que se pueden identificar en ese vacío son:

- En el plano conceptual, se ha actuado como si la carretera bastase por sí sola para traer desarrollo. Las iniciativas para complementarla con propuestas de políticas, programas y otros proyectos de desarrollo productivo y social han sido parciales, incompletas y débiles, pues no contaron con el compromiso firme del gobierno nacional, de los propios gobiernos regionales ni de agentes privados con capacidad para incidir sobre el proceso.
- No existen instrumentos de planeamiento de los territorios del sur del Perú. El esfuerzo del antiguo Consejo Nacional de Descentralización sobre planeamiento de inversiones descentralizadas o el Plan de Desarrollo de los corredores económicos del sur, siendo importante, ha quedado como un ejercicio referencial sin soporte político ni financiero, y por lo tanto sin capacidad de ejecución efectiva.
- En cuanto a las brechas de infraestructura, si bien en algunos rubros tienden a reducirse, estos déficits aún conservan

magnitudes apreciables que, por un buen tiempo, continuarán descargando sus efectos negativos sobre la población, dificultando la generación y el aprovechamiento de los beneficios potenciales de la vía Interoceánica.

Puede afirmarse, en síntesis que el problema principal asociado a la vía Interoceánica del Sur es cómo desplegar mecanismos con capacidad de articular y proyectar «hacia adentro» el potencial dinamismo que IIRSA puede generar. El reto es diseñar y ejecutar políticas públicas que movilicen a todos los niveles de gobierno, al sector privado y a la sociedad civil, haciendo uso de instrumentos de alcance nacional y regional para internalizar las dinámicas, posibilidades y sinergias que contiene IIRSA. Ello implica, por cierto, aplicar, desde los niveles nacional y regional, esquemas, planes y proyectos internos complementarios y subsidiarios de los grandes programas y proyectos de IIRSA. Los lineamientos de esa acción complementaria desde los espacios regionales y locales se abordan en los capítulos 3 y 4 del presente documento.

### **Vacíos técnicos y sobredimensionamiento del proyecto vial**

- a) La primera objeción se refiere a la decisión del gobierno de entonces de haber exonerado a un proyecto de gran magnitud, como el de la carretera Interoceánica del Sur (800 millones de dólares), de la revisión del Sistema de Inversión Pública (SNIP), lo que en opinión de algunos expertos ha dado lugar a un sobredimensionamiento notable del proyecto. El origen de esto es haber propuesto una única solución en concreto asfáltico, cuando existen otras opciones tecnológicas alternativas y eficientes (formas más económicas de pavimentos), que podrían haber significado, por ejemplo, realizar intervenciones graduales que se vayan adecuando a la demanda, disminuyendo los riesgos de sobreinversión.

- b) La sobreinversión resultante (inicialmente estimada en 500 millones de dólares, considerando los niveles actuales y los niveles proyectados de tráfico) afecta la capacidad de financiar otras inversiones viales necesarias para la misma macroregión del sur. Si se toma en cuenta que el presupuesto de inversión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se sitúa en torno a los 200 millones de dólares anuales, eso significa que la carretera equivale a cinco años de su presupuesto. Así, se dificultará la ejecución de los demás corredores de primer nivel IIRSA (Interoceánica del Norte y Centro) y de los corredores de segundo y tercer nivel.
- c) Otra objeción de fondo de los especialistas alude a que el proyecto vial interoceánico se ha concesionado solamente con estudios de factibilidad y sin estudios definitivos de ingeniería. Estos estudios definitivos determinan el presupuesto real y los plazos exactos de ejecución de las obras. La experiencia indica que los estudios de factibilidad tienen generalmente márgenes de error de alrededor de 30%. Una licitación sin estudios técnicos puede elevar significativamente los costos públicos y las garantías asumidas por el Estado. De hecho, los informes recientes alcanzados por Ositrán confirman que, cuando está a punto de culminarse la primera etapa de la obra, el presupuesto inicial de 810 millones de dólares se ha excedido en 265 millones; esto es, un incremento de casi 34% (véase el cuadro 11). Ello ha obligado al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a suspender temporalmente los trabajos, con posibilidad de que se convoque una nueva licitación pública para culminar los tramos faltantes.
- d) Un siguiente cuestionamiento hecho público menciona el llamado «mal empaquetamiento» de la inversión; es decir, la concentración de las inversiones en el tiempo (dos años) y en paquetes de gran magnitud: más de 100 millones de dólares. Como consecuencia de esta decisión, el tamaño de los paquetes impide que los constructores nacionales participen; y en segundo término, se propicia la colusión por parte de los contratistas, quedando el Estado peruano en una situación muy disminuida en las negociaciones.
- e) Por otro lado, se constatan evidentes faltas de consistencia técnica en los estudios de factibilidad del proyecto. A pesar de que el eje vial atraviesa una zona de vacío demográfico y de áreas naturales protegidas, en el departamento de Madre de Dios algunos expertos muestran que se han supuesto impactos extraordinarios en el desarrollo agrario (no forestal) de este departamento. Así, la frontera agrícola pasaría de 12.000 a 196.000 hectáreas al tercer año de culminada la carretera, y los márgenes de rentabilidad serían altísimos, muy por encima del promedio nacional. Hacen notar estos expertos que 55% de los beneficios netos estimados por la construcción de la carretera provienen de estas

**Cuadro 11. Excesos respecto del presupuesto inicial, según tramos**

Tramos	Longitud (km)	Presupuesto inicial (US\$ millones)	Inversión final (US\$ millones)	Exceso (%)
2. Urcos-Inambari	300,0	263,1	370,8	41
3. Inambari-Iñapari	403,2	332,4	415,5	25
4. Inambari-Juliaca	305,9	214,6	289,5	35
<b>TOTAL</b>	<b>1009,1</b>	<b>810,1</b>	<b>1075,8</b>	<b>33,6</b>

espectaculares proyecciones agrarias de Madre de Dios. Otros supuestos son, asimismo, de muy difícil sustento técnico: exportación de papa a Brasil por 20 millones de dólares, de cemento a Bolivia por 27 millones de dólares, introducción de 370.000 cabezas de ganado vacuno en el frágil ecosistema de Madre de Dios.

### Los riesgos existentes en el Proyecto

En las secciones precedentes se mostraron los vacíos de articulación entre la vía Interoceánica y el conjunto de factores, iniciativas y proyectos de desarrollo que podrían potenciar los impactos positivos asociados a la construcción de la vía. Asimismo, se anotaron los serios vacíos y las deficiencias técnicas en que ha incurrido el proyecto de la Interoceánica del Sur desde el punto de vista estrictamente vial. En este contexto, es inevitable que aparezcan y se intensifiquen determinados riesgos vinculados al proyecto vial. A fin de que se tomen las previsiones del caso y se asuman las acciones necesarias, convocando a los principales actores involucrados, resulta pertinente explicitar dichos riesgos. A esto se dedica la presente sección.

En primer término se menciona el riesgo de la colonización irracional y sin control. La mejora de las condiciones de transporte atraerá un flujo mucho mayor de agentes productivos y económicos, y de migrantes en general, hacia Madre de Dios, Cusco y Puno, con la idea de aprovechar el potencial forestal, pecuario y minero de la zona.

La experiencia indica que en proyectos de esta magnitud los impactos indirectos son los más riesgosos y los que más afectan el desarrollo y la sostenibilidad de las áreas involucradas. Particularmente, en el caso de Madre de Dios cabe esperar que el impacto social y ambiental indirecto sea enorme, pues se trata de una zona altamente vulnerable y hasta el momento la mejor conservada del país. Sin embargo, el estudio de factibilidad de la Interoceánica no reconoce estos impactos. Se in-

curre en un grave riesgo al considerar que, habiéndose ya iniciado ese proceso de afectación en las últimas décadas, el impacto que se producirá por la mejora de la carretera será poco significativo. Por el contrario, los especialistas señalan que es previsible que esos riesgos e impactos se incrementen exponencialmente. Éstos son:

- Degradación del bosque por tala ilegal. La extracción forestal sin manejo ni reposición es el riesgo más grave; sin embargo, es minusvalorado en el estudio de factibilidad de la carretera. Se conoce, por otras experiencias, que los impactos de la tala ilegal en selva abarcan no menos de 50 kilómetros desde ambos márgenes de la carretera y son devastadores.
- Empobrecimiento de suelos y deforestación por acción de la agricultura legal e ilegal en suelos sin aptitud agrícola. La erosión debida al mal manejo de suelos, así como al uso y la deforestación de laderas, es un riesgo tanto mayor en la medida en que buena parte de la justificación económica del proyecto se apoya en el supuesto potencial agrícola, sobre todo del departamento de Madre de Dios.
- Caza ilegal y extracción de fauna silvestre para comercio de carne, cueros y pieles, así como pesca excesiva con medios ilegales y tóxicos para los ecosistemas.
- En el área del proyecto vial, el tramo más vulnerable es el de Inambari-Iñapari íntegramente en la selva de Madre de Dios. El riesgo mayor es la afectación de los parques nacionales del Manu y Bahuaja-Sonene, que contienen la más alta densidad de bosques del país y son asiento de la más rica biodiversidad del Perú y del mundo. Ambos parques son claves para la conservación de esa rica biodiversidad. Corresponde a una de las últimas zonas con alta diversidad y muy baja densidad poblacional, aunque hay cincuenta comunidades tituladas y algunas no contactadas. Asimismo, el tramo en-

tre Urcos e Inambari es muy frágil porque posee zonas de ceja de selva extremadamente vulnerables.

- Sin ordenamiento territorial, los resultados pueden ser devastadores. La migración sin planificar altera las condiciones de ecoturismo y puede derivar en mayor minería ilegal e informal (la del oro) que incrementa la contaminación por metales pesados en los ríos.
- En un contexto de falta de políticas y programas de desarrollo sostenible, el mejoramiento de la carretera mediante el asfaltado exacerba los procesos previos y tiende a expandir las actividades ya dominantes en la zona. Además de la tala y la minería ilegales, es previsible un crecimiento urbano no planificado y descontrolado, principalmente en la ciudad de Puerto Maldonado, con los efectos de violencia, contaminación urbana, contrabando, narcotráfico y tráfico de menores.

En las demás regiones del área de influencia del proyecto vial interoceánico, los más importantes riesgos previsibles son:

- Impactos económicos derivados de sobre-dimensionar la rentabilidad del proyecto en lo relativo a flujos de comercio con Brasil y a la actividad agrícola. Esto puede propiciar un impacto negativo de la competencia de productores brasileños en rubros en los cuales el desequilibrio de productividades es abismal. Un ejemplo es la actividad productora de carnes, pues las ventajas de los estados de Acre y Rondonia son inmensas.
- Desarticulación de sistemas productivos regionales y locales de baja productividad, e incremento de las desigualdades en términos sociales y territoriales, por una inequitativa distribución de los beneficios asociados al proyecto vial.
- Incremento de la migración y desequilibrio en los mercados de trabajo, con im-

pactos negativos en las condiciones laborales y los niveles salariales.

- Conflictos sobre tenencia de tierras y presión sobre los mercados de tierras, como consecuencia del incremento migratorio a determinadas zonas del proyecto.
- Incremento de riesgos de accidentes de tránsito, habida cuenta de la debilidad del sistema de regulación y de controles que prevalece hasta hoy.
- La mala negociación de los contratos convierte la obra más en una licitación pública que en una concesión. Se absorberá gran parte del presupuesto del MTC, comprometiendo seriamente la capacidad de financiar otras carreteras del país y los propios programas en el sur, necesarios para complementar y darle sentido de desarrollo al proyecto de la Interoceánica.
- Carácter obsoleto de los estudios de impacto ambiental usuales para proyectos de este tipo, restringidos a impactos de infraestructura y con propuestas solo de corto plazo. Se requiere implementar estudios de evaluación estratégica de megaproyectos, para evaluar los impactos acumulativos en el tiempo y procurar una utilización racional del territorio.
- Ineficiencia de las instituciones que deben ejercer un papel rector en el Proyecto. El Programa CAF-Inrena para mitigar los impactos ambientales y sociales, estando bien diseñado, es incompleto y su implementación es difícil debido al inadecuado esquema institucional, que incurre en centralismo y falta de transparencia. Las mismas instituciones —Consejo Nacional del Ambiente (Conam), Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) y Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri)— son ejecutoras y fiscalizadoras, e invaden competencias de los gobiernos regionales y locales involucrados en el proyecto.

En síntesis, frente a estas perspectivas y riesgos algunos expertos sostienen que el Perú terminará pagando las mayores cuotas financieras, ambientales y sociales del proyecto. Distinto es el caso de Brasil, que tiene una mayor experiencia pues sus carreteras se concluyeron hace más de una década y tiene una mayor capacidad institucional para regular y controlar.

## **2.6. Un marco de desarrollo para potenciar los beneficios y contrarrestar los impactos negativos de la carretera Interoceánica del Sur**

Secciones anteriores de este documento muestran que el territorio por el que atraviesa la Interoceánica del Sur está signado por pobreza y exclusión, necesidades básicas no cubiertas, actividades económicas ilegales, fragilidad ecológica y pasivos ambientales. Estas características tornan imprescindible una estrategia de desarrollo para absorber los impactos de la carretera y aprovechar equitativamente sus potenciales beneficios. Sin embargo, diversos sectores sociales e institucionales opinan que, precisamente, el vacío más sentido es una propuesta de desarrollo integral y sostenible, resultante de un consenso de los actores sociales y económicos involucrados en este megaproyecto. En lo que sigue pasamos revista a las consideraciones y consecuencias más importantes derivadas de esta situación.

a) Una consideración fundamental, que sustenta la necesidad de un proyecto de desarrollo integral para la macrorregión surperuana, es que se requiere armonizar y complementar los territorios que conforman este vasto y diverso espacio del país. No solamente porque urge dar respuesta a carencias y pasivos sociales y ambientales acumulados y preexistentes, sino porque, en positivo, se plantea el reto de articular las potencialidades de la macrorregión, que reposan en una muy amplia dotación de recursos de di-

versa naturaleza sectorial y con distintas formas de asentarse y organizar el territorio. Pesca y acuicultura de especies alimenticias y ornamentales, flores exóticas, hierbas medicinales, especies de carne nativa, etcétera, además del potencial forestal para una explotación con formas sostenibles, esperan la labor promotora del Estado (gobierno nacional y gobiernos regionales) y el compromiso del sector privado, en el marco ordenador de un plan de desarrollo del sur. En otros términos, el macrosur debe y puede ser visto, en primer lugar, como un espacio de enormes posibilidades, más que como un reducto de problemas y carencias. En esta perspectiva, el eje vial interoceánico debiera ser apreciado y utilizado como factor detonante y movilizador de las capacidades y los recursos de la región.

b) Por otro lado, hace falta un proyecto de desarrollo consistente para manejar la relación con un país vecino como Brasil, de mayores recursos y enorme poder económico. En el marco de dicho proyecto de desarrollo será posible explorar las posibilidades de complementación económica y productiva, e identificar las ventajas de las distintas regiones surperuanas para ganar mercados en un eventual intercambio comercial con Brasil. Será asimismo factible identificar las líneas de producción más vulnerables ante la competencia del vecino país, y prepararse en consecuencia. A todo ello habrá que agregar una clara acción del gobierno peruano para desmontar las múltiples restricciones pararancelarias con que Brasil frena desde ahora el ingreso de nuestros productos. Se trata, por lo tanto, de superar el enfoque reducido y esencialmente equivocado de que el eje de la relación con Brasil es exclusivamente servirle de tránsito a su comercio con Asia, principalmente de la soya. Por el contrario, se debe observar que las primeras estimaciones cuantitativas respecto a costos y fletes indican dificultades muy grandes para que Brasil encuentre rentable el

flujo de su comercio de soya por la ruta del sur del Perú.

- c) Finalmente, se evidencia la necesidad de un proyecto integral de desarrollo para atender con extrema prioridad las áreas y los problemas socioambientales críticos detectados en la macrorregión, que se concentran principalmente en el departamento de Madre de Dios. La falta de una visión y propuesta de desarrollo y los vacíos y omisiones técnicas en que incurre el proyecto de la Interoceánica del Sur incrementan notoriamente los riesgos ambientales y sociales de este proyecto vial. Se han reunido críticamente circunstancias que, combinadas, representan un severo riesgo ambiental: la envergadura del proyecto vial concentrado en dos años y su capacidad de atraer desordenadamente migrantes y activida-

des económicas; la falta de estudios ambientales serios; y la incidencia sobre un espacio de relativo vacío demográfico, primer enclave mundial de biodiversidad y con una enorme fragilidad ecológica. En este contexto, los ya muy serios problemas asociados a la tala ilegal de bosques, la minería informal del oro y el crecimiento caótico de la ciudad de Puerto Maldonado (con su secuela de inseguridad, tráfico infantil y colapso de servicios) amenazan con agudizarse hasta el extremo.

- d) El programa de prevención creado en el año 2006 por el Convenio CAF-Inrena<sup>10</sup> acusa serios problemas de gestión y no ha mostrado capacidad para convocar a todos los actores involucrados, especialmente los gobiernos regionales de la macrorregión sur.

<sup>10</sup> Se trata del Programa para la Gestión Ambiental de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur, cuya unidad ejecutora es Inrena, en el que participan el Conam, los gobiernos regionales de Cusco, Puno y Madre de Dios, y municipalidades provinciales y distritales. Asimismo, el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT); el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa); el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Profonampe); el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (Fondebosque); el Ministerio de Energía y Minas; comunidades campesinas y nativas, y organizaciones de la sociedad civil. A ello responde la Iniciativa MAP.

---

### 3. LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS PARA UNA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES DEL SUR PERUANO

El propósito de este capítulo y del siguiente es identificar líneas de intervención de los gobiernos regionales del sur del Perú (Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac y Madre de Dios), orientadas a complementar los programas y acciones propuestos por IIRSA en el Eje Perú-Brasil-Bolivia, para aprovechar los beneficios, las externalidades y sinergias asociados al desarrollo de IIRSA en el gran espacio territorial del sur peruano.

En esta perspectiva, en el presente capítulo se plantean lineamientos técnico-metodológicos que sustentan intervenciones de los gobiernos regionales del sur en cuanto a planeamiento territorial y propuestas de desarrollo en sus respectivos ámbitos. Esto permitiría que en el Perú el Eje IIRSA Sur cuente con un marco global de desarrollo y no se reduzca al proyecto de construcción de una carretera. En efecto, se trata de promover, desde los gobiernos regionales, una acción que vaya más allá de la infraestructura física; y que, apoyándose en ella, genere impulsos de movilización de recursos, identificación y aprovechamiento de potencialidades, y de complementación con las economías de los países vecinos, con vistas a un desarrollo integral y sostenible de estos territorios.

En el siguiente capítulo del documento se complementan los lineamientos técnicos

con otros de carácter político-institucional. El propósito, en ese caso, es contribuir con el diseño de un marco de relaciones institucionales, de organización y de funcionamiento que posibilite aplicar sostenidamente los lineamientos técnicos de desarrollo territorial, dotándolos de viabilidad política y de soporte social.

#### 3.1. Objetivos generales que dan marco a los lineamientos

El marco general al que responden estos lineamientos son los objetivos generales de desarrollo en los que se inscribe la acción de los gobiernos regionales, que se expresan de la manera siguiente:

- Lucha contra la pobreza y por la inclusión social.
- Contribución al incremento de la competitividad y generación de empleo productivo en los territorios del sur.
- Uso racional de los recursos naturales y conservación del medio ambiente.
- Profundización del proceso de descentralización, creando condiciones para hacer de los gobiernos regionales y locales, conductores del desarrollo integral y sostenible de sus ámbitos respectivos.

### Lineamiento general

Crear condiciones técnicas y metodológicas para realizar un ejercicio de planificación territorial y ejecutar acciones «desde adentro» de las regiones o territorios ubicados en el Eje Perú-Brasil-Bolivia definido por IIRSA, para complementar los programas y proyectos de la Iniciativa, aprovechar sus beneficios y mitigar sus impactos.

Este lineamiento general es consistente con los objetivos que orientan a los gobiernos regionales. Los lineamientos específicos, que se presentan a continuación, han sido elaborados con una lógica que busca traducir y desarrollar el lineamiento general, y procuran ajustarse igualmente a los objetivos de los gobiernos regionales. En este esfuerzo de adecuación de los lineamientos cabe resaltar el papel estructurante y articulador que se reconoce a la viabilidad y a las correspondientes inversiones en infraestructura vial. En efecto, se asume que los proyectos viales cuentan con un significativo potencial para articularse intersectorialmente con otros rubros de infraestructura económica y social; y que, además, tienen capacidad de articulación e identificación de oportunidades productivas y de mercado en las áreas de influencia de los caminos construidos o intervenidos. Por ello, el planeamiento vial es un eje o componente fundamental del planeamiento territorial del desarrollo y de los procesos de integración como IIRSA.

### 3.2. Lineamientos sobre gestión de la infraestructura económica como factor de desarrollo territorial

A. *Promover la construcción, mejora, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura económica como factor de desarrollo territorial e integración interna de la región.*

- Como base de las políticas y acciones del gobierno regional, se trata de reconocer de entrada que la infraestructu-

ra es la base de la integración económica de la región, de la articulación de los mercados y del acceso de la población a los servicios públicos básicos. En particular, el desarrollo regional requiere avances significativos en los procesos de integración física para potenciar la generación de valor agregado, mejorar la competitividad y promover el comercio intra y extra regional.

- En términos funcionales, la provisión de infraestructura es una responsabilidad estatal y, en el ámbito respectivo, una obligación esencial del gobierno regional. La política de desarrollo de la infraestructura: (i) forma parte de la función estatal genérica de provisión de bienes públicos; y (ii) es un componente fundamental de las políticas de fomento de la competitividad.

B. *Aplicar criterios de complementariedades intersectoriales, externalidades y economías de escala para el desarrollo de la infraestructura económica regional.*

- Generar y aprovechar las *complementariedades intersectoriales* existentes en viabilidad, electrificación, telecomunicaciones, saneamiento y riego, a fin de mejorar la eficiencia y maximizar los beneficios e impactos de las inversiones en la región. Se trata, por lo tanto, de hacer converger en un territorio seleccionado, en forma simultánea, proyectos viales, de electrificación, de telecomunicaciones, de saneamiento y de riego, sobre la base de la planificación territorial y la coordinación previa de las entidades responsables de cada rubro de infraestructura.
- Gestionar la infraestructura económica (principalmente vial, de electrificación y telecomunicaciones) con criterios *sistémicos* y de *redes* (no por tramos aislados) a fin de identificar e internalizar en el territorio regional las *externalidades* positivas derivadas de los

proyectos específicos y ampliar sus beneficios.

- Planificar y desarrollar proyectos de infraestructura económica de dimensiones apropiadas para generar y aprovechar *economías de escala*, de modo que se produzcan impactos significativos de efectivo alcance regional sobre el territorio.

### 3.3. Lineamientos sobre caracterización global del territorio de la macrorregión y de los departamentos del sur

C. *Realizar la caracterización global del territorio de la macrorregión y de los departamentos del sur, para aplicar el principio de que el desarrollo de la infraestructura es una demanda derivada de las características y potencialidades territoriales.*

- Partir de los ejes de integración y desarrollo y de los grandes ejes viales planteados en IIRSA. En el caso del sur peruano, el eje definido por IIRSA es el Eje Perú-Brasil-Bolivia y el eje vial es el Corredor Interoceánico del Sur. Este eje de desarrollo abarca el macroespacio territorial del sur del Perú, para el cual IIRSA y el gobierno nacional pueden identificar los grandes rubros de recursos y potencialidades existentes.
- Continuar con la caracterización económica, social y ambiental de los territorios regionales o departamentos que se ubican como áreas de influencia del Eje IIRSA Sur. Se trata de caracterizar los departamentos del sur (Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac y Madre de Dios), en tanto constituyen áreas de influencia del gran eje vial interoceánico.
- El análisis de las condiciones de cada departamento y sus espacios interiores puede dar sustento al diseño de políticas diferenciadas. Por ejemplo, pueden

ser caracterizados como *territorios emergentes*, que arrancan con muchas carencias y requieren una planificación y provisión de infraestructura básica para resolver cuellos de botella o eslabones faltantes que permitan dar soporte a proyectos productivos; o como *territorios consolidados*, en los cuales el énfasis sería mejorar la infraestructura existente y la eficiencia de las instituciones públicas y privadas.

- Prestar especial atención a los territorios amazónicos, en este caso el departamento Madre de Dios. La caracterización y el modelo de intervención que articule proyectos de infraestructura en estos espacios debe dar énfasis a la gestión socioambiental del territorio.
- Identificar y caracterizar las relaciones interdepartamentales en el sur y la dinámica territorial de la macrorregión sur como un todo, considerando que su territorio es a la vez el gran espacio que será influido por la Interoceánica. Un elemento importante de este análisis es la identificación de corredores económicos departamentales e interdepartamentales, y las funciones con que contribuyen al desarrollo territorial. Estas funciones pueden ser: (i) de articulación productiva, como asiento territorial de cadenas productivas que articulan recursos, actividades productivas y actores económicos, e incorporan zonas de alto potencial productivo hoy relativamente aisladas y sin pleno aprovechamiento de sus potencialidades; y (ii) de impulso al dinamismo comercial en escala regional, nacional o internacional.

### 3.4. Lineamientos para la identificación de los ejes viales de segundo y tercer orden en el sur peruano

D. *Definir e identificar los ejes viales complementarios de nivel regional y local (de se-*

*gundo y tercer nivel) que se articulan con el gran Eje Vial Interocéánico (de primer nivel) propuesto por IIRSA en la macrorregión sur del Perú.*

- Distinguir, en el ámbito de la región o el departamento, la infraestructura vial de conexión local interna (ejes de tercer orden o red vecinal), de la infraestructura construida para la articulación regional (ejes de segundo orden: red departamental y algunos tramos de la red nacional vial); y finalmente, de la infraestructura con capacidad de articulación externa, con regiones de otros países<sup>11</sup> (ejes de primer orden en el marco de IIRSA).
- Elaborar análisis y mapas de conectividad que muestren la dinámica de articulación espacial inducida por el eje vial principal y los ejes complementarios.
- Utilizar como fuente principal para la identificación de los ejes viales complementarios de segundo orden los planes viales departamentales formulados por los gobiernos regionales en el periodo 2003-2006 con la asistencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, realizada a través de Provías Departamental; y para los ejes viales de tercer orden, los planes viales provinciales participativos elaborados por los gobiernos locales con el apoyo de Provías Rural.
- Un instrumento fundamental para las tareas de identificación y levantamiento de información sobre el estado de los caminos son los inventarios viales georreferenciados que se han venido elaborando en los dos últimos años con apoyo de los órganos técni-

cos del MTC. En todo caso, para los gobiernos que no cuentan con esa herramienta, la recomendación técnica es que se otorgue la máxima prioridad a la elaboración del respectivo inventario vial con metodología y procedimientos estandarizados del MTC.

- En documentos de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, elaborados a partir de una encuesta a presidentes y gerentes de Infraestructura de los gobiernos regionales, hay una fuente adicional de información sobre la importancia y prioridad otorgada a los ejes viales de las redes departamentales de caminos.

### **3.5. Lineamientos sobre análisis del impacto de los ejes viales en el desarrollo del sur**

*E. En los ejes viales complementarios de segundo y tercer orden identificados en cada ámbito departamental, realizar el análisis de área de influencia, orientado a determinar paquetes de proyectos de infraestructura económica y oportunidades de inversión productiva.*

- Definir las áreas de influencia de los caminos complementarios, haciendo uso de indicadores básicos como población, extensión y configuración geográfica, servicios públicos y órganos estatales existentes, actividades económicas básicas, etcétera. Elaborar la caracterización económica, social y ambiental básica de estas áreas de influencia.
- Identificar las potencialidades asociadas a la dotación de recursos humanos y naturales existentes en el área

<sup>11</sup> De modo similar, en el marco de IIRSA cabe distinguir la infraestructura vial que se desarrolla para la articulación interna de los países, de aquella otra que se orienta hacia a la integración continental.

de influencia usando la metodología desarrollada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Jerarquizar y articular estas potencialidades con la disponibilidad de infraestructura de transportes, energía, comunicaciones, riego y saneamiento, en las áreas de influencia.

- Formular un análisis de oportunidades de mercado y una visión de negocios correspondientes a los recursos y potencialidades identificados en las áreas de influencia. Esto debe llevar a identificar los productos con mayores ventajas competitivas que pueden ser apoyados mediante planes de promoción de productos estratégicos
- Identificar las restricciones que impiden el pleno aprovechamiento de las potencialidades y oportunidades de mercado antes establecidas. Dichas restricciones pueden estar referidas a capital humano, capital institucional, infraestructura económica y social, tecnología adecuada, mano de obra calificada o fuentes de financiamiento. Una restricción crítica a levantar para una mayor integración regional es la falta de desarrollo de la infraestructura en el marco de IIRSA Sur.

### 3.6. Lineamientos sobre articulación y programación de proyectos de infraestructura económica

F. *Las potencialidades jerarquizadas y las oportunidades de mercado para productos estratégicos, así como las restricciones detectadas en términos de infraestructura económica, conducen a identificar y priorizar una cartera de proyectos de alcance regional y macrorregional, principalmente en vialidad, electrificación y telecomunicaciones.*

- Identificación, análisis y ordenamiento de una cartera de proyectos determinando los grupos o paquetes de proyectos de infraestructura económica<sup>12</sup> según la función a cumplir o atendiendo las potencialidades identificadas. Reconocer, en esta escala departamental o macrorregional, el papel articulante que generalmente desempeñan los proyectos de vialidad, para superar cuellos de botella y desatar sinergias con los demás proyectos de infraestructura o con proyectos productivos.
- Articular los paquetes de proyectos con territorios identificados, usando como mediación las potencialidades territoriales jerarquizadas. El tratamiento de la cartera de proyectos en paquetes organizados funcional y territorialmente permite desarrollar cadenas productivas y logísticas, así como potenciar la eficiencia de las inversiones. Los efectos sinérgicos o eslabonamientos propios de las cadenas y paquetes de proyectos son de carácter territorial (sinergias horizontales) o funcional (relaciones tipo *input-output* o sinergias verticales).
- La articulación de los paquetes de proyectos de infraestructura identificados en los espacios departamentales de la macrorregión sur en función de las potencialidades territoriales y oportunidades de mercado permitirá dar a los corredores económicos regionales un tratamiento que no se reduzca al de rutas para canalizar los flujos comerciales, sino como efectivos ejes de desarrollo territorial, con capacidad para cumplir un papel complementario con el gran Eje Vial Interoceánico del Sur propuesto por IIRSA.

<sup>12</sup> Se definen grupos o «paquetes» de proyectos como el conjunto de proyectos interdependientes en un determinado espacio geoeconómico, a partir de los cuales se generan y amplifican efectos sinérgicos con impactos diversos.

- Finalmente, la programación y concertación de inversiones se realizará con base en las prioridades definidas por las potencialidades territoriales jerarquizadas. Es el orden jerárquico de estas potencialidades el que determina el orden de prioridades de los proyectos de inversión. Esta forma de seleccionar y priorizar proyectos asegura entonces el poder concentrarse en aquéllos de mayor impacto para el desarrollo territorial sostenible de las regiones del sur.

### **3.7. Lineamientos sobre financiamiento de la cartera de proyectos de infraestructura económica de la macrorregión sur**

- G. *Orientar el financiamiento de la cartera de proyectos identificada a partir del análisis de las áreas de influencia de los ejes viales complementarios a IIRSA, hacia el Fondo Intergubernamental de Descentralización (FIDE), el recientemente creado Fondo de Inversiones Regionales y Locales, administrado por el MEF, y los recursos derivados del canon y las regalías en manos de los gobiernos regionales.*

---

## 4. LINEAMIENTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES PARA LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN IIRSA SUR

### Lineamiento general

Diseñar un marco de relaciones institucionales, de coordinación y de funcionamiento de los gobiernos regionales de la macrorregión sur, para dotar de viabilidad política y soporte social a la planificación y ejecución de acciones de desarrollo territorial en forma complementaria a los programas y proyectos de IIRSA en el sur del Perú.

### 4.1. Lineamientos sobre coordinación y relaciones intergubernamentales en el marco de IIRSA

H. *Los gobiernos regionales del sur (y del resto del país) deben conducir sus esfuerzos a conformar, en el marco de IIRSA Perú, un foro de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, similar al Foro de Coordinación entre Estados existente en IIRSA global.*

- Con la lógica de complementar desde la escala macrorregional y regional los procesos y mecanismos creados en escala continental por IIRSA, se propone hacer de IIRSA Perú un foro de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Éste sería el principal espacio de coordinación de políticas, programas y proyectos relativos al desarrollo de la infraestructura económica de escala macrorregional y departamental,

para potenciar los beneficios y mitigar los impactos de los proyectos de inversión.

- Institucionalizar IIRSA Perú como espacio de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales significa aplicar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) aprobada en diciembre 2007, según la cual las políticas sectoriales-nacionales, siendo de cumplimiento obligatorio por todos los niveles de gobierno, deben ser previamente objeto de coordinación entre éstos. Para ello, la LOPE crea el Consejo de Coordinación Intergubernamental. La presente propuesta respecto a IIRSA Perú constituye un adelanto en la implementación de la LOPE en materia de coordinación y de reforma del Estado compatible con la descentralización.
- Para el adecuado funcionamiento de IIRSA Perú como espacio de coordinación intergubernamental se debe establecer una instancia de alto nivel con participación del presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Transportes y Comunicaciones y de Energía y Minas, por el gobierno nacional, y los presidentes regionales involucrados en los ejes IIRSA. Adicionalmente, se debe establecer una secretaría técnica integrada por representantes de estos ministerios y de los respectivos gobiernos regionales.

#### 4.2. Lineamientos sobre coordinación horizontal entre los gobiernos regionales involucrados en IIRSA Sur

I. *Los gobiernos regionales de la macrorregión sur deben establecer un espacio de coordinación horizontal para la elaboración y ejecución de políticas de desarrollo territorial, el ejercicio conjunto de la planificación territorial de la infraestructura económica y la gestión compartida y complementaria de proyectos de inversión en el marco de IIRSA Sur.*

- El mecanismo clave para la potenciación de IIRSA Sur como instrumento de desarrollo territorial de la macrorregión es la coordinación horizontal de los gobiernos regionales involucrados: Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac y Madre de Dios. El funcionamiento de este mecanismo horizontal deberá comprometer a las más altas autoridades de estos gobiernos, y su capacidad de producir acuerdos entre los departamentos en materia de políticas, programas y proyectos de integración y desarrollo territorial del sur permitirá intentar provechosas coordinaciones con el gobierno nacional.
- El espacio de coordinación horizontal entre los gobiernos regionales del sur constituirá un eslabón intermedio entre la coordinación intergubernamental con el gobierno nacional (y las autoridades de los países vecinos) y las iniciativas de coordinación surgidas desde la sociedad civil en torno a IIRSA, tales como el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur o la Iniciativa MAP (Madre de Dios, Assis, Pando), de carácter

trilateral, que coordina acciones entre organizaciones sociales de estas tres regiones del Perú, Brasil y Bolivia.

- La coordinación horizontal entre los gobiernos regionales del sur se formalizará mediante la creación de una comisión IIRSA Sur de alto nivel con participación de los presidentes regionales. Ésta es la instancia política fundamental y decisiva, sin cuyo funcionamiento y compromiso no será posible avanzar en los aspectos técnicos y operativos. Se entiende que éste es un espacio distinto al de una posible junta de coordinación interregional (JCI) del sur, por cuanto los temas materia de coordinación se concentran en las políticas, el planeamiento territorial y la gestión de la infraestructura económica en el marco de IIRSA Sur. No obstante, cabe la posibilidad de que esta instancia impulse más adelante una dinámica de mayor alcance, conducente a la formación de una JCI de la macrorregión sur.<sup>13</sup>

#### 4.3. Lineamientos sobre instancias técnicas de la coordinación horizontal

J. *El mecanismo de coordinación horizontal entre los gobiernos regionales del sur conformará instancias de carácter técnico que brinden soporte a la Comisión de Alto Nivel y lleven a cabo la ejecución de los programas y acciones propuestos.*

El esfuerzo inicial se concentrará en institucionalizar un marco estable de coordinación de las gerencias generales de los gobiernos regionales. Desde allí será posible convocar a las gerencias de planificación y las otras gerencias de línea se-

<sup>13</sup> En la «Declaración del Cusco», firmada por los presidentes regionales de Arequipa, Puno y Cusco y los vicepresidentes de Apurímac y Madre de Dios en abril del 2008, se incluye el anuncio de constituir próximamente la Junta de Coordinación Interregional del macrosur. De concretarse esta decisión, se facilitarían significativamente las acciones comunes de los gobiernos regionales en torno al desarrollo de IIRSA Sur.

gún las necesidades planteadas y los temas a tratar.

En términos operativos y en el marco de coordinación de las gerencias generales, cuando sea necesario se podrán activar las siguientes instancias técnicas:

- Reuniones de coordinación y trabajo conjunto de las gerencias de planificación y presupuesto de los gobiernos regionales del sur. Se requiere, en primer término, estandarizar las metodologías y los procedimientos del planeamiento territorial de las áreas de influencia y la identificación de potencialidades y proyectos de infraestructura. La posibilidad de desplegar y aprovechar sinergias horizontales (territoriales) ligadas a la gestión de la infraestructura dependerá en gran medida de la acción conjunta de estas gerencias. Otro asunto a desarrollar a partir de las perspectivas abiertas por el Eje Interoceánico del Sur es el ejercicio de la prospectiva territorial y tecnológica como instrumento del planeamiento estratégico de largo plazo. En esa línea se podrá examinar la posibilidad de avanzar hacia la conformación de un Centro de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar) como un impulso a la necesaria implementación del Ceplán postergada hasta hoy.
- Reuniones de trabajo y coordinación entre gerencias de infraestructura como instancias ejecutoras de proyectos, que requieran complementar su programación y acciones para aprovechar externalidades, manejar el concepto de redes y gestionar proyectos conjuntos con uso de economías de escala.
- La coordinación y el trabajo conjunto de gerencias de recursos naturales y gestión ambiental reviste una importancia decisiva para, en primer térmi-

no, enfrentar de manera conjunta los pasivos ambientales y la mitigación de los impactos de las carreteras. Más allá de esta importante labor, se trata también de potenciar las capacidades de los gobiernos regionales para el ordenamiento territorial, la zonificación ecológica y la gestión de áreas protegidas regionales, en el marco de IIRSA Sur. Una tarea específica es el balance de lo actuado y la intervención conjunta en el Programa de Prevención CAF-Inrena, cuyos resultados y formas de gestión han merecido diversos cuestionamientos.

#### 4.4. Lineamientos sobre arreglos institucionales «hacia adentro» de los gobiernos regionales

K. *La intervención eficiente de los gobiernos regionales en el marco de IIRSA Sur demanda una acción enérgica para potenciar las capacidades de planeamiento y gestión de la infraestructura vial y económica en general. Ello implica la creación de unidades especializadas en formulación y ejecución de proyectos de inversión.*

- Se impone la necesidad de fortalecer las gerencias generales y las gerencias de planeamiento y presupuesto como instancias responsables de las políticas, la coordinación, el planeamiento y la gestión de carácter territorial desde los gobiernos regionales. En particular, se requiere fortalecer las capacidades de planeamiento estratégico y territorial transfiriendo metodologías, instrumentos, modelos de prospectiva territorial y sistemas de información. Por otro lado, se trata de reforzar la capacidad de estas gerencias como unidades formuladoras de proyectos de inversión.
- Se requiere crear, por otra parte, en cada gobierno regional del sur, una unidad ejecutora de inversiones con

alta calificación técnica y dotada de la necesaria autonomía y flexibilidad en cuanto a régimen administrativo, presupuesto y régimen laboral. La situación actual de los gobiernos regionales, en los que predomina la dispersión y superposición de funciones ejecutoras de inversiones, debe dar paso a un esquema técnico organizativo que permita ganar en eficiencia y economías de escala en la gestión de inversiones. Esta unidad ejecutora desarrollaría la capacidad de gestión articulada y multisectorial de proyectos de infraestructura económica (vialidad, electrificación, comunicaciones, riego y saneamiento), rompiendo el actual esquema sectorizado. Tal es la justificación para la creación de una unidad ejecutora especializada (similar a lo que en su momento fue Invermet, de la Municipalidad Metropolitana de Lima). Su funcionamiento implicaría que las actuales gerencias de infraestructura pasen a ser órganos técnico-normativos que absorberían a las actuales direcciones regionales de transportes y de energía.

#### 4.5. Lineamientos de coordinación con los gobiernos locales

L. *Los gobiernos regionales del sur, organizados en una Comisión de Alto Nivel, y las instancias técnicas respectivas, convocarán a los alcaldes provinciales para procesar posiciones conjuntas y coordinar acciones relativas a programas y proyectos de infraestructura que involucren a las circunscripciones provinciales.*

- En el marco del desarrollo de las áreas de influencia de la carretera Interoceánica del Sur, y apoyándose en la institucionalidad local existente, otorgar a las provincias el tratamiento de unidades básicas de planeamiento territorial, particularmente en los Institu-

tos Viales Provinciales creados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la descentralización de la gestión de los caminos vecinales.

- Institucionalizar la coordinación con las municipalidades provinciales y distritales respecto a las acciones de intervención en los ejes viales de segundo y tercer orden (caminos departamentales y vecinales), teniendo en cuenta lo establecido en los correspondientes planes viales departamentales y provinciales elaborados con anterioridad.
- Involucrar a las municipalidades provinciales en los procesos de identificación de potencialidades productivas y oportunidades de mercado en sus respectivos ámbitos territoriales, como parte del proceso global de planeamiento del desarrollo de las áreas del proyecto vial interoceánico.

#### 4.6. Lineamientos de coordinación en la esfera de la sociedad civil del sur

M. *Los gobiernos regionales del sur mantendrán permanentemente abierta la convocatoria a las organizaciones sociales, universidades regionales y colegios profesionales de la macroregión, para la coordinación y acción conjunta en los temas vinculados a IIRSA Sur.*

- Apoyar y potenciar las instancias de participación de la sociedad civil en las acciones vinculadas al planeamiento del desarrollo y mitigación de riesgos asociados al proyecto vial interoceánico del sur.
- Particularmente, apoyar el fortalecimiento del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica (GTSC), estableciendo canales formales de diálogo y acción conjunta con este Grupo.

- Favorecer y potenciar la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el programa gubernamental de mitigación CAF-Inrena.
- Activar el funcionamiento de los co-

mités de coordinación regional como canales de participación y diálogo con los representantes de la sociedad civil en torno a los problemas y tareas planteadas por el desarrollo de la Interoceánica.



# ANEXO 1

## Proyectos del Eje Andino

Grupo 3	<b>Acceso a la hidrovía del Huallaga-Marañón</b>
	<p><i>Proyectos ancla:</i> carretera Tarapoto-Yurimaguas y puerto de Yurimaguas.</p> <p>Rehabilitación del aeropuerto de Piura.</p> <p>Aeropuerto de Yurimaguas.</p> <p>Construcción y mejoramiento de la carretera El Reposo-Sarameriza. Ruta Nacional 4.</p> <p>Centro logístico de Paita y de Yurimaguas.</p> <p>Puerto de Bayóvar, Sarameriza y Paita.</p> <p>Carretera Bagua-Rioja.</p>
Grupo 4	<b>Acceso a la hidrovía del Ucayali</b>
	<p><i>Proyectos ancla:</i> carretera Tingo María-Pucallpa y puerto de Pucallpa.</p> <p>Aeropuerto de Pucallpa.</p> <p>Interconexión energética Pucallpa-Cruzeiro do Sul.</p> <p>Interconexión vial Pucallpa-Cruzeiro do Sul.</p> <p>Centro logístico intermodal de Pucallpa.</p> <p>Modernización del puerto del Callao.</p> <p>Autopista Lima-Ricardo Palma.</p>
Grupo 6	<b>Red de hidrovías amazónicas</b>
	<p>Navegabilidad de la hidrovía río Huallaga.</p> <p>Navegabilidad de la hidrovía río Marañón.</p> <p>Navegabilidad del río Napo.</p> <p>Navegabilidad de la hidrovía río Ucayali.</p> <p>Puerto y centro logístico de Iquitos.</p>

## ANEXO 2

### Proyectos del Eje Amazonas

Grupo 5	<p><b>Conexión Colombia (Puerto Tumaco)-Ecuador (Puerto Esmeraldas-Guayaquil)-Perú (Lima)</b></p> <p>Redes viales 1, 2, 3, y 4 y vía de evitamiento de las ciudades de Piura, Chiclayo, Trujillo y Chimbote.</p> <p>Red Vial 5.</p>
Grupo 7	<p><b>Conexión Perú-Ecuador II (Quito- Puente de Integración-Tingo María)</b></p> <p><i>Proyecto ancla:</i> pavimentación del puente de integración (frontera con Ecuador)-Jaén. CEBAF, Puente de Integración.</p> <p>Mejoramiento de la carretera Tarapoto-Juanjuí-Tocache-Tingo María.</p> <p>Mejoramiento de los aeropuertos de Tarapoto y Huánuco.</p>
Grupo 8	<p><b>Conexión Perú- Bolivia (Huancayo-Ayacucho-Tarija-Bermejo)</b></p> <p><i>Proyecto ancla:</i> CEBAF Desaguadero.</p> <p>Mejoramiento de la carretera Ayacucho-Abancay.</p> <p>Culminación del pavimentado Huancayo-Ayacucho.</p> <p>Rehabilitación de la carretera Juliaca-Desaguadero.</p> <p>Construcción de la vía de evitamiento de Urcos.</p>
Grupo 9	<p><b>Conexión Lima-Arequipa-Tacna, Arequipa-Juliaca, Ilo-Desaguadero-La Paz</b></p> <p><i>Proyecto ancla:</i> conexión ferroviaria Puno-El Alto.</p> <p>Mejoramiento de los aeropuertos de Tacna, Juliaca y Arequipa.</p> <p>Construcción de la segunda calzada en el tramo Cerro Azul-Ica (Ruta IS).</p> <p>Rehabilitación de la carretera Panamericana Sur (terremoto).</p> <p>Vía de evitamiento de Ica.</p>
Grupo 10	<p><b>Sistemas de integración energética</b></p> <p>Extensión del oleoducto norperuano.</p> <p>Proyectos de interconexión gasífera.</p> <p>Interconexión eléctrica Ecuador-Perú.</p>
Grupo 11	<p><b>Sistemas de comunicaciones y conectividad</b></p> <p>Conexiones de telecomunicaciones incorporando centros poblados urbanos y rurales.</p>

## ANEXO 3

### Proyectos del Eje Interoceánico Central

Grupo 1	<b>Corredor Porto Velho-Río Branco-Puerto Asís-Puerto Maldonado-Cusco/Juliaca-Puertos del Pacífico</b>
	<p><i>Proyecto ancla:</i> pavimentación Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco</p> <p>Paso de frontera y construcción de CEBAF (Perú- Brasil)</p> <p>Aeropuerto de Puerto Maldonado</p>
Grupo 2	<b>Corredor Río Branco- Cobija-Riberalta-Yucumo- La Paz</b>
	Paso de frontera Perú-Bolivia (Extrema)
Grupo 3	<b>Corredor fluvial Madeira-Madre de Dios-Beni</b>
	<p>Hidroeléctrica Cachuela-Esperanza (Río Madre de Dios)</p> <p>Hidrovía Madre de Dios y puerto fluvial</p>

## ANEXO 4

### Proyectos del Eje Perú-Brasil-Bolivia

Grupo 5	<b>Conexiones del Eje al Pacífico: Ilo/Matarani- Desaguadero- La Paz + Arica-La Paz + Iquique-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz</b>
	<p>Mejoramiento de los puertos de Ilo y Matarani</p> <p>Rehabilitación de la carretera Ilo-Matarani</p> <p>Pavimentación Tacna-Mazocruz (ruta Desaguadero)</p> <p>Mejoramiento del aeropuerto de Ilo</p> <p>Mejoramiento de servicios en el puerto de Arica</p>

## ANEXO 5

### Electrificación: proyectos candidatos

Proyecto	Zona	Potencia MW	Inversión (millones US\$)	Costo unitario US\$/kW
C. H. Olmos 1	Norte	120	80,02	667
C. H. Olmos 2	Norte	120	89,83	749
C. H. Quitarasca	Norte Medio	112	94,79	846
C. H. Santa Rita	Norte Medio	174	137,60	791
C. H. Cheves	Centro	158	146,50	924
C. H. Huanza	Centro	86	84,10	978
C. H. Platanal	Centro	220	246,21	1119
C. H. La Virgen	Centro	58	56,40	972
C. H. Macchu Picchu	Sur	71	73,95	1042
C. H. Santa Teresa	Sur	110	72,30	657
C. H. San Gabán I	Sur	120	141,51	1179
C. H. Tallucana	Sur	50	55,59	112
C. H. Lluella	Sur	380	307,97	810
C. H. Pucará	Sur	130	136,40	1049

C. H.: central hidroeléctrica.

## ANEXO 6

### Acta de la Declaración del Cusco

#### DECLARACIÓN DEL CUSCO

En la ciudad del Cusco, los Gobiernos Regionales de: Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna, reunidos el 23 de abril del año 2008, luego de evaluar los desafíos y retos de los escenarios nacionales e internacionales, desde una perspectiva constructiva regional, expresamos nuestras preocupaciones y declaramos nuestro compromiso:

#### 1. GASODUCTO DEL MACRO SUR PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

La construcción del Gasoducto Sur Andino es un largo anhelo de los pueblos, que consideran que este recurso puede promover una plataforma energética que desarrolle un nuevo polo industrial moderno a través de la petroquímica y otras de valor agregado que atiendan las demandas del campo y la ciudad, generadora de empleo productivo y digno. El gasoducto permitirá instalar nuevas centrales generadoras de electricidad, atender la demanda del gas natural en nuestros domicilios y el uso vehicular, entre otros. En nuestras regiones existen proyectos y agendas, complementarios y accesorios al Gasoducto Sur Andino, que demuestran largamente la rentabilidad económica y social que demandaban los estudios, por cuya razón existen varias empresas internacionales dispuestas a invertir en este megaproyecto, sin necesidad de recurrir a la utilización de la Garantía por Red Principal, lo cual permitirá ahorrar a los usuarios eléctricos más de 280 millones de dólares.

Por tanto es inaceptable y rechazamos tajantemente las pretensiones de construir el gasoducto por la costa, que busca conectarse al ducto de la TGP en Ica y transportarla a Chile al complejo gasífero en Mejillones. El gasoducto por la costa solo atendería a algunas pequeñas demandas, cerraría su uso domiciliario y vehicular, pero sobre todo marginaría a las regiones del macro sur.

Los Gobiernos Regionales del Macro Sur no aceptamos bajo ninguna circunstancia una sorpresa de esta naturaleza y exigimos el cumplimiento de nuestros derechos suscritos en las Mesas de Trabajo y reiteradamente anunciados por sectores del gobierno nacional de construir el Gasoducto Sur Andino; los mismos que incluso se encuentran en pleno cumplimiento a través de la convocatoria internacional de los estudios de prefactibilidad convocados por Pro Inversión.

Los Gobiernos Regionales del Macro Sur ratificamos la construcción del Gasoducto Sur Andino como la mejor alternativa para nuestros pueblos.

## II. NO A LA PARALIZACIÓN DE LA INTEROCEÁNICA

Sería absolutamente funesto para los pueblos del Macro Sur paralizar la construcción de estas vías; el gobierno nacional tiene que buscar los diversos mecanismos e iniciativas nacionales e internacionales para garantizar la prosecución de estas obras. Los Gobiernos Regionales, tan estigmatizados por el centralismo, atribuyéndoles supuestas faltas de capacidad de gestión y gasto, no tenemos ninguna responsabilidad en este problema; ahora más que nunca los responsables e instituciones centralistas tienen que asumir y reparar su responsabilidad. Los Gobiernos Regionales del Macro Sur no permitiremos ninguna paralización de la Interoceánica por ser vital para nuestro desarrollo. El Gobierno Nacional debe resolver a través de diversas iniciativas nacionales e internacionales, financiar la continuidad de la red vial de la Interoceánica del Macro Sur.

## III. LA INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS Y REGIONES DEL MACRO SUR

Histórica, cultural, económica, social, política, espacial y territorialmente, los pueblos y regiones del Macro Sur tenemos una causa y un curso común; asumir los desafíos del presente y el futuro, en un escenario nacional e internacional de grandes mutaciones y cambios, requiere construir la integración del Macro Sur. Solo así podremos abordar las tareas nuevas que superan nuestras fuerzas dispersas, asumir el verdadero contrapeso al centralismo, que persiste en prolongar y estancar el proceso de la descentralización, no obstante la persistente campaña propagandística de una transferencia de recursos y competencias que existe solo en la imaginación de funcionarios.

Los Gobiernos Regionales anunciamos nuestra disposición para ratificar la constitución de la Junta de Coordinación Interregional del Macro Sur, para lo cual las Gerencias Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, formularan la propuesta de Estatuto para normar el funcionamiento de esta Junta, el próximo 30 de mayo de 2008 en la ciudad de Arequipa, así como señalar el cronograma de reuniones, definir y formular la documentación técnica que permita poner en conocimiento del Gobierno Nacional y otras entidades.

Finalmente, deseamos expresar nuestra solidaridad al presidente Pablo Hernán Fuentes Guzmán, del Gobierno Regional de Puno, que sufre la provocación del centralismo y los vientos que desean una regresión del proceso de descentralización y regionalización y exigimos el respeto irrestricto y democrático a la diversidad de opiniones.

Cusco, 23 de abril del 2008

Juan Manuel Guillén Benavides  
Presidente Regional de Arequipa

Pablo Hernán Fuentes Guzmán  
Presidente Regional de Puno

Hugo Gonzales Sayán  
Presidente Regional del Cusco

Ynocencio Willer Taipe Huamani  
Vicepresidente Regional de Apurímac

Ángel Trigo Vázquez  
Vicepresidente Regional de Madre de Dios

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BURKI, S.; G. PERRY y W. DILLINGER

1999 *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington DC, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina.

BANCO MUNDIAL

1994 *Informe sobre el desarrollo mundial 1994: infraestructura y desarrollo*. Washington DC.

Huici

1997 *Infraestructura y crecimiento*. Mimeo, BID, Washington DC.

IPE, INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

2007 *¿Cómo acelerar la ejecución de la inversión en infraestructura en el Perú?* IPE, Lima.

WORLD BANK GROUP AND INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

2005 *Infrastructure in Latin America: recent developments and key challenges*. Washington DC.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
Correo e.: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)  
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582  
LIMA - PERÚ

*Francisco Santa Cruz*

*Economista, planificador y especialista en descentralización, con experiencia en formulación y seguimiento de políticas, planes y proyectos relativos al desarrollo regional y el desarrollo productivo.*

*Actualmente es miembro de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).*

*Ha sido consultor del Proyecto Especial de Transporte Descentralizado (Provías Descentralizado) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Participó en la Secretaría Técnica de la Comisión Organizadora del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Se desempeñó como asesor del Ministerio de Agricultura y consultor del PNUD y de la GTZ sobre temas relacionados con descentralización. Asimismo, ha sido responsable del Área de Descentralización de CEPES.*

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315  
e-mail: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

