

# **Territorialidad y descentralización de la gestión pública\***

---

*Manuel Dammert E.*

---



LOS TERRITORIOS SON PRODUCIDOS SOCIALMENTE y expresan su dinámica en la dialéctica de crecimiento y desarrollo. El enfoque territorial nos permite este acercamiento fundamental a la reforma descentralista. Para la descentralización y la regionalización es necesario ubicar el papel político de las ciudades y los núcleos urbanos en el marco de los estudios y políticas públicas respecto a la territorialidad.

Para estas reflexiones me baso en algunos trabajos realizados, en especial en la propuesta del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (PNDR) 2012 - 2016, elaborado y propuesto desde la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) entre agosto y diciembre de 2011. El PNDR 2012 - 2016, que comparto con ustedes, se ha elaborado a partir de las reflexiones y conceptos del Enfoque Territorial del Desarrollo (ETD) y la Gestión Descentralizada (GD). Estas ideas

---

\* Este texto es la versión transcrita y corregida por el autor de una conferencia dada en **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, sobre el tema, a partir de la presentación de la propuesta del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (PNDR) 2012 - 2016 que elaboramos con un equipo multidisciplinario y con la activa participación descentralizada de gobiernos regionales, municipalidades y las sociedades civiles regionales. El PNDR 2012 - 2016 fue elaborado y puesto en consulta nacional por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, cuya responsabilidad ejercí entre agosto y diciembre de 2011. El PNDR 2012 - 2016 es una propuesta vigente y pendiente.

están ampliadas en el libro que he publicado el 2012: *Las reformas progresistas impostergables*<sup>1</sup>.

## El territorio, gestión y usos

Es necesario comenzar el análisis partiendo del territorio, de la gestión y de los usos del territorio. Las ciudades son una de las diversas modalidades del territorio y no están fuera de este. Además, la interacción de la ciudad no solamente es entre las personas, sino también con la naturaleza, en la cual la ciudad se construye como el principal instrumento artificial, siendo un artefacto cultural construido en un territorio producido. La relación entre el territorio y la ciudad es uno de los temas más complejos de las ciencias sociales, de la geografía y en general de las políticas públicas. Por eso es importante partir del propio territorio y preguntarnos de qué estamos hablando cuando hablamos de territorio.

Debemos redefinir el espacio local preguntándonos qué es para nosotros un territorio local. La idea que se ha manejado en planeamiento en políticas públicas en las últimas décadas es que lo local es la suma agregada desde lo particular, que va creciendo en densidad. Por ello se dice: es mi casa, mi manzana, mi barrio, mi sector, mi distrito, mi provincia, mi región y mi nación, y luego el mundo. En esa escala se van diseñando los planes. Esta es la idea acumulativa del territorio.

Sin embargo, esto realmente no es así. El territorio es global localizado, multiescalar integrado o también calificado como desigual y combinado. Multiescalar, por ser global y local al mismo tiempo, y Glocal que quiere decir que no estamos fuera de lo que es el proceso de globalización (no hay lugar del mundo que no esté interconectado, hasta los «no contactados» ya están ubicados por satélite). No hay un lugar en el planeta que no esté conectado

---

<sup>1</sup> Dammert Ego Aguirre, Manuel. *Las reformas progresistas impostergables*. Lima: Instituto Territorialidad, 2012.

y a partir de esto encontramos algunos cambios que debemos tener en cuenta porque van a modificar la producción social del espacio y la relación entre territorio y ciudad. Son los cambios en la práctica del espacio - tiempo, como señalan David Harvey y A. Giddens. Comentemos varios aspectos de esta producción social multiescalar.

Un primer aspecto es que existe una nueva convergencia del espacio - tiempo: instantaneidad del tiempo presente y cambios de las distancias sociales y geográficas.

El ser humano vive cada vez más intensamente el presente y este se ha convertido en fundamental para el significado de los objetos. Se trata de un presente prevaleciente y que cambia muy rápidamente. Se ha roto la relación pasado - presente - futuro en los procesos de forja del territorio y su apropiación por los sujetos sociales. Existe una ruptura en el territorio que expresa la ruptura de significantes, una ruptura en los sujetos, en la vida de las propias personas.

Por otro lado, el tiempo se ha comido las distancias. Hace muchos años si alguien tomaba un barco para irse a Europa se le despedía con lágrimas en los ojos porque no se sabía cuándo se le iba a volver a ver. Ahora alguien toma un avión y se le pregunta ¿cuándo regresas para seguir conversando? La distancia se ha comprimido y esto modifica el tiempo social.

En el país también las distancias son otras. La distancia geográfica es distinta a la distancia social y económica. La organización de la vida en distancias se modifica sustancialmente, impactando en las dinámicas de las ciudades, lo que genera una singular convergencia espacio - tiempo en nuevas condiciones.

Un segundo aspecto a mencionar es que encontramos un distanciamiento del espacio - tiempo: anclaje y desanclaje en la interacción social y con los lugares.

Nuestra manera de vivir el tiempo nos hace arraigar, anclarnos, en un lugar, en un sentido, en un tipo de integración social. En sociedades anteriores eran predominantes los vínculos

de co-presencia, del cara a cara. Esto se expresaba en los tiempos del barrio, de la comunidad campesina o de las zonas de una provincia, básicamente de un mundo comunal (agrario) o de una incipiente vida urbana, donde todos se conocían. Esa forma de interacción ahora ha cambiando. Algunos la llaman ruptura o desanclaje. Ha cambiado porque se han construido sistemas expertos, anónimos, que intervienen en forma predominante en los procesos de la interacción social. Estos sistemas expertos son los sistemas de transportes, de las comunicaciones, de la administración, de los servicios públicos estatales, que son anónimos y que funcionan en base a una normatividad institucionalizada de la cual formamos parte pero de la que no tenemos control.

Estos procesos han cambiado nuestra forma de relación, ampliando drásticamente la modalidad de interacción social, pero reduciendo las interacciones cara a cara, sin que dejen de ser las más importantes y decisorias de significados. Tanto ha cambiado el desanclaje del mundo actual que a diferencia de antes, lo que era la expresión máxima de la interacción humana en co-presencia, el amor entre dos personas, que tenían que mirarse, olerse o sentir su calor, hoy hasta es posible que la gente se enamore por internet. Esto expresa una manera distinta de vivir la interacción social.

Un tercer aspecto es que tenemos la compresión del espacio-tiempo: reducción del tiempo de rotación del capital en la vida social y deslumbramiento del presente.

Se reduce el tiempo de rotación del capital, las ganancias reposan en circuitos financieros globales que mudan sus localizaciones con rapidez instantánea, mientras que los bienes se hacen más efímeros en su vida útil. Se está viviendo más intensamente el presente, que se ha convertido en una intensidad espeluznante porque el tiempo se ha comprimido. Esta modificación de la vivencia no es un tema personal, es una manera en como la sociedad se organiza, lo que es fundamental para la vida urbana, pues es en esta donde más se expresa la relación espacio - tiempo, y la mayoría de los sistemas

de vida urbana están vinculados a cómo la gente vive de otra forma su espacio - tiempo. La nueva era digital hace de la información la atmosfera de la vida social, forja nuevos objetos sociotécnicos saturados de intencionalidad y convierte la información en energía y materia prima de la vida en sociedad, alterando los vínculos con los procesos de la naturaleza.

Estos cambios dan una singular importancia en las ciudades a los espacios públicos de interacción, a la deslocalización específica y relaciones segmentadas de actividades propias de la urbe (sistemas de comunicación y transporte, áreas de trabajo, zonas de vivienda y recreación, servicios públicos estatales) porque permiten vivir cotidianamente el tiempo, el espacio - tiempo, conectando las modalidades de interacción.

Un cuarto aspecto a considerar es que existe una pugna en la gestión del espacio entre dos racionalidades: la racionalidad dominante del espacio global, que tiene hegemonía y busca establecer sus pautas y relaciones, y la racionalidad de la localidad, de la región, que le da un significado a su proyección a partir de las poblaciones y condiciones de esa localidad. Racionalidades que se encuentran en pugna de la práctica social, enfrentados entre constreñir y depredar los territorios, o ampliar los ámbitos autonómicos de la vida social para la libertad, las condiciones de solidaridad y el ejercicio de la democracia ciudadana.

## **Territorialidad en los cambios de la nueva era**

Las modificaciones en la producción social del espacio arraigan y expresan los cambios en la nueva era de la humanidad. Expresan características de lo que el filósofo Enrique Dussel califica como la «nueva era transmoderna civilizatoria» y Milton Santos denomina una «nueva era científica - técnica informacional». Resumamos algunas de sus características, en especial las de mayor vinculación con la gestión de los territorios.

**Ha cambiado el paradigma tecno-productivo** pues ahora ya no estamos bajo el paradigma de las grandes empresas que producen masivamente sin importarles la calidad. Ahora es dominante el paradigma de la producción flexible, en la que es básica la innovación y el uso adecuado de la informática, y en la cual importa mucho la calidad demandada por el mercado. Para ser competitivos se requiere una fuerte inversión en ciencia y tecnología, que es la que sustenta este cambio de paradigma. Ahora el espacio se divide de manera heterogénea, hay una situación multiescalar, global y local al mismo tiempo.

Existe una **crisis sustantiva en la fuente de energía fósil**, el petróleo, que está modificando todos los hábitos de vida en el mundo porque no solamente genera el calentamiento global, sino que en algún momento se va acabar, por lo que se deben buscar nuevas fuentes. Considerar el calentamiento global es decisivo para la gestión de las ciudades pues son nuevas condiciones de producción del espacio en las cuales el clima se hace más extremo, por lo que se da más lluvia en periodos más cortos y hay más calor en periodos también más intensos. Esta polarización, que tiene distintas expresiones según las condiciones de diversos ecosistemas, es la que modifica sustancialmente los territorios y la dinámica urbana. Su impacto será distinto según se avance en cambiar la matriz energética y migrarse al uso de nuevas fuentes de energía renovables y no contaminantes.

Existe también una **nueva relación del Estado con el mercado y la sociedad**, en donde hay una ampliación sustantiva de las sociedades, pero diferenciada, de derechos de ciudadanía, habiéndose diferenciado y reformulado en las interacciones y en los sistemas las dimensiones propias del Estado, del mercado y de la sociedad. Ya no solo se trata de los derechos laborales, sociales, de identidad, cívicos y de género, sino también de derechos ambientales y culturales. Incluso existe hasta una cuarta generación de derechos y dentro de poco habrá una quinta generación,



empezando por los de la naturaleza, de la cual el ser humano es parte. Esta reformulación del Estado - mercado - sociedad ha ido redefiniéndose y ampliándose. La gente quiere participar en las decisiones y existe una reformulación del Estado - nación, tema de crucial discusión en el actual sistema mundo en cambio de hegemonía. En el mundo tenemos un sistema interestatal donde los Estados - nación siguen existiendo, modificados, pero que continúan siendo la base del sistema interestatal mundial que se ha vuelto ahora un sistema globalizado.

### **El territorio: producción social, nueva corporalidad social, el lugar y el urbanismo sin ciudad**

En este contexto, ¿qué es el territorio? El territorio es una producción social, modificado en las diversas eras de la humanidad.

Existen varias eras en la historia de la humanidad. En la época de cazadores y recolectores los grupos humanos eran pequeños, nómades errantes, quienes edificaban construcciones limitadas y trashumantes, lo suficiente para comer y para cuidarse de otras especies. Cuando domesticaron plantas y animales, y forjaron la agricultura, se abre la era agrícola, por lo que pueden localizarse sedentariamente habitando áreas específicas permanentes. Luego se pasa a la era industrial, en la cual se utiliza la fuerza de trabajo con el empleo de maquinas, nuevas fuentes de energía e incluso materias primas, creadas por la aplicación de la ciencia a la fuerzas productivas. El sistema productivo se localiza desde las fábricas y las ciudades, y se elaboran masivamente productos que circulan para mercados cada vez más amplios. Actualmente vivimos la era informacional, en la cual el conjunto de las formas de vida han sido intervenidas por el ser humano, cambiando incluso las formas de producción social del territorio.

Se ha modificado la relación del hombre con la naturaleza desde las épocas de los cazadores y recolectores nómades, en donde el hombre era una cosa minúscula. En la nueva era hemos forjado un espacio a escala humana que es nuestro espacio de relación como especie. Este espacio no es una cosa ajena a nosotros, pues interviene nuestra especie, por eso se habla de una nueva corporalidad social.

El cuerpo humano no es solamente el cuerpo de un individuo sino es el cuerpo de la sociedad, son nuestros sentidos y uso de la razón los que se han modificado sustancialmente. Siendo nuestra especie tan débil, lo que hemos logrado hacer con nuestro cuerpo es crecer como especie social, ir más allá de los sentidos individuales, ampliando sustancialmente nuestra corporalidad social como especie.

Este cambio de la corporalidad es un cambio sustantivo para la interacción humana, es una nueva era, un medio sociotécnico informacional donde la información es la energía y los objetos sociotécnicos incorporan racionalidades e imaginarios. Por ejemplo, un objeto sociotécnico es un celular, un objeto que nos marca, nos da órdenes para manejarlo y se convierte en una extensión de nuestros cuerpos, pero es una extensión social, es un mecanismo de vida en el presente y de modalidad de interrelación social.

Entonces el territorio, en las condiciones actuales, expresa sobre todo una nueva relación de fuerza, siendo más que la demarcación político administrativa. Existen dos conceptos de territorio muy usados en este momento y ambos limitados: uno de ellos es el territorio como la demarcación (el territorio distrito, territorio provincial, territorio región) y el territorio como cuenca. Estos dos conceptos, uno acentuando la geografía y otro la parte administrativa o político administrativa, son nociones que deben ser integradas a una visión más amplia de producción social que se da entre objetos sociotécnicos y prácticas sociales. Ambos expresan una relación de fuerzas entre los actores, entre los sujetos humanos que participan en el desarrollo de la vida, en su corporalidad,

la que está marcada en el tiempo social, en la relación de prácticas con sentido y materialidad de pasado, presente y futuro. Los sujetos sociales tienen objetos sociotécnicos, objetos instrumentales contruidos de la vida social, algunos incorporados a los paisajes que son materiales y otros también imaginarios. Los objetos sociotécnicos, contruidos como tales, expresan prácticas estructuradas en los diversos sistemas. La relación entre prácticas sociales y objetos sociotécnicos configura los distintos territorios que son muy variados por su condición multiescalar integrada y los cambios sociotemporales.

En estas nuevas condiciones, la gestión de los territorios tiene características básicas: gestión de territorio en red, para gestionar los vínculos de lo global con lo local, así como las diversas combinaciones de lo que es local; y gestión de coordinación intergubernamental, la que depende del régimen político de cada Estado (federal, unitario centralizado, unitario descentralizado), de la forma de establecer la relación de representación entre los diversos niveles de gobiernos y de su sistema fiscal y administrativo (hiperpresidencialista, presidencialista, semipresidencialista, parlamentario). En esta arquitectura de la gestión tienen que estar todos los implicados en los territorios y los vinculados en ellos, pues son los territorios el fundamento y acción de las política públicas y de su ejercicio de representación.

Debemos tomar en cuenta que también ha cambiado la posición del concepto de «lugar» en el mundo. Lugar son aquellos territorios en los cuales se da una escenificación singular por parte de la actividad humana, motivo por el cual varían tantos los lugares, se modifican y cambian. Hay una dialéctica del territorio entre los objetos sociotécnicos y las prácticas sociales que lo forman, cuando el desarrollo, sostenible y multiescalar, se proyecta desde las intencionalidades y proyectos de la población que lo habita como sujeto social del Estado - nación. Se impone la esquizofrenia del lugar cuando se ha roto la relación entre pasado, presente y futuro,

en la realización de la vida de la población que lo habita, ubicada como nación y pueblo, sujeta a las fugacidades de plusvalías de poderes globales.

Un tema clave de este enfoque es que los subespacios están superpuestos, viviendo en espacios que son mosaicos. Estamos todos integrados a los sistemas del espacio global pero hay sistemas locales de producción, estando estos dos sistemas en pugna, en su racionalidad e intereses.

Las ciudades son el lugar principal que articula los territorios, siendo este uno de sus roles fundamentales, sin el cual no entenderíamos las jerarquías urbanas. Hay ciudades que ahora son globales (Lima ya es una de ellas) que se caracterizan porque su función ya no depende de su vinculación solo con el Estado y con el territorio (el cual forma ese Estado), sino que están marcadas por el conjunto de las ciudades del mundo. Por la dinámica febril de la esfera financiera, por las infraestructuras globales y sus circuitos comerciales, por los sistemas de transporte cada vez más amplios y más concentrados, las «ciudades globales» son una característica del mundo actual. Pero el cambio es más amplio pues las ciudades, en general, la vida urbana en su conjunto, ahora son una forma de acceder a los servicios de la modernidad.

De esta manera se ha generado un fenómeno nuevo. Así como en la era de los cazadores y recolectores se era nómada y no se vivía en un territorio específico sino que se daban vueltas, ahora lo que ocurre es que la trama urbana, la forma de vivir la ciudad, de habitarla, supone tales objetos sociotécnicos que ya se han independizado de la propia ciudad. Se ha producido lo que Dussel denomina «un urbanismo sin ciudad». Se ha efectuado un cambio sustancial: no solamente dos terceras partes de la humanidad vive ya en ciudades, sino que los sistemas funcionales de interacción se han vuelto independientes de habitar específicamente un espacio urbano, estando en todas partes, convirtiéndose en una extensión propia de nuestro cuerpo.

## **Las nuevas condiciones de la descentralización: metropolización, territorios urbano - rurales**

En ese contexto es que se ha producido en el mundo una nueva situación frente a la descentralización. El Estado - nación más que un dominador del territorio, es un conductor o un filtro de este, administrando los vínculos de estos territorios con el resto del mundo. Existe en curso esta sustantiva modificación entre la dinámica Estado - nación y la dinámica del territorio.

Las urbes al mismo tiempo son más grandes, con más población y más flujos, y el conjunto del territorio es gestionado desde las ciudades. En particular la relación urbano - rural también ha cambiado, estableciéndose crecientemente un fenómeno nuevo de jerarquías entre las ciudades, ciudades región, medias y metropolitanas.

### *Ciudades globales y metropolización regional*

Así como existen ciudades globales, otras son ciudades región. Esto quiere decir que la capacidad de articular los procesos de un determinado lugar, un espacio territorial, son manejados desde una centralidad, esa centralidad donde están los flujos de información, conocimiento, tecnología y también los flujos de personas y servicios. Pero en esas ciudades de regiones medias y metropolitanas, en esta metropolización de grandes ciudades, ocurren algunas características, como por ejemplo en el sur andino. Pensemos en Arequipa; Puno y Juliaca, que tienen cada vez una cercanía mayor entre ellas; en Cusco; en Huancayo; a su manera en Cerro de Pasco; y a su manera más limitada en Cajamarca. En la costa norte hay tres metrópolis clarísimas: Piura que abarca hasta Catacaos y dentro de poco va a llegar hasta Sullana, que es casi una zona conurbada; luego están Chiclayo y Trujillo. Estos son los tres núcleos metropolitanos del norte peruano. En la Amazonía,

las ciudades con estas funciones urbanas como metrópolis son Iquitos y se proyecta Tarapoto, lo que depende de que se transformen realmente los ríos en hidrovías para conectar los amplios espacios vinculados.

En el país existe esta nueva situación urbana de metropolización. Cada cual tiene cada vez más extensión, su estructura es plurinuclear, no son un centro que centraliza todo, sino que se vincula dinámicamente con varios subcentros funcionales.

En esas condiciones de más urbanización, se multiplican diversos usos al suelo y hay una gran conectividad en las redes de transporte avanzado y de telecomunicaciones. La conectividad es un elemento clave de la ciudad pues este es el punto donde se hace más intensa la conectividad en todos los aspectos. Ocurren cambios en la interacción urbana, los patrones de dirección son cada vez más complejos, con poca interacción cara a cara, siendo ese el concepto clave de la ciudad. Concepto que es clave en la interacción social al interior de las naciones, sustentada en sistemas de ciudades y urbanismo poblacional, en base a una creciente comunidad de ciudadanos con mayores derechos pero anónimos y que no se conocen entre sí como personas aunque sí como identidades.

### *Territorios urbano - rurales*

Un tema fundamental desde el punto de vista de los territorios y de las ciudades, es que se consolidan territorios rurales urbanos, siendo esta «nueva» ruralidad un reciente objeto de estudio, en donde la agricultura es ahora una rama de industria, proceso que ha demorado varios siglos.

Hay que mirar cómo la agricultura está creciendo en estos nuevos términos, formándose territorios urbano - rurales. Si el territorio se activa como una rama de la industria al mismo tiempo en las zonas rurales, es porque existen recursos naturales que se convierten en recursos naturales adscritos al capital natural global.

La minería y los hidrocarburos son un ejemplo importante de esto. Un territorio donde se sitúa una empresa minera para explotar un gran recurso minero, se convierte en el dominante del movimiento del territorio, entonces la disputa sobre la sostenibilidad y uso de los recursos, el tema de agua, luz, suelo, la localización de las poblaciones, es un asunto fundamental en la relación entre prácticas sociales y objetos sociotécnicos.

Se está generando con estos procesos una jerarquía distinta en los territorios que se perfilan como urbano - rurales, en los cuales la actividad de la población es sobre todo la agricultura, pero su dinámica de conjunto estará marcada por algún vínculo singular, con la explotación de algún recurso natural o por las funciones al mundo rural de actividades comerciales, administrativas o de servicios públicos. De esta forma, con esta nueva dinámica urbano - rural en territorios en red, se reformulan también las áreas rurales dispersas, las que tienden a asociarse a ellas o a ser desvinculadas dejándolas en el aislamiento más profundo.

Los poblados urbanos - rurales ahora tienen más actividades y sus ingresos están diversificados, pues ya no solamente son ingresos por la agricultura. Hay una parte de estos poblados que básicamente vive del autoconsumo, pero no exclusivamente, pues existen diversos componentes que son diversificados, aunque se da una predominancia de actividades agropecuarias. En recientes estudios para el nuevo Plan de Descentralización 2012 - 2016, de Roberto Arroyo y Luisa Galarza, se encontró que 10% a 12% de peruanos viven en zonas dispersas, no estando considerados en las estadísticas nacionales, por lo que sus tendencias y características están supuestas, ignorando sus condiciones reales de alimentación, de vida y educación, desconociéndolos por completo, donde lo que se sabe de ellos son todas proyecciones matemáticas. Pero la realidad es que esas zonas están vinculadas y pueden generar una nueva gestión del territorio en las nuevas condiciones que se van diseñando en estas áreas urbano - rurales.

En aquellos sitios donde según estudios estadísticos se ha reducido la desigualdad rural, es porque ha habido un área que ha tenido la capacidad de ser nexos que jala al conjunto en cuanto a esos servicios urbanos. Es un tema discutible pero muy interesante, porque hace tiempo se decía que el desarrollo rural era afirmar más el tema rural en cuanto tal y que cualquier aspecto urbano iría en contra de dicho desarrollo, pero ahora vemos que para el desarrollo rural se requiere que el área este vinculada a una ciudad pequeña o mediana, en una sinergia con los cambios del territorio en general.

### **Desarrollo territorial sinérgico**

El desarrollo territorial sinérgico se logra cuando la sociedad que habita un espacio se apropia del mismo para tener mejor calidad y condiciones de vida. Existe un valor añadido territorial que es el capital sinérgico, generado por la articulación del conjunto de intervenciones humanas que se conectan en el territorio.

Con respecto al desarrollo, la diferencia entre crecimiento y desarrollo está en que crecimiento es el crecimiento físico del producto, mientras que desarrollo es la mejora de la calidad de vida, de las condiciones de vida que se tienen, que suponen y requieren sistemas de innovaciones y capacidades de desarrollo para los sistemas nuevos.

Ello en especial supone tener autonomía. Si las poblaciones no tienen autonomía para la gestión de sus territorios, no van a poder generar esa mejor calidad de vida. Debemos hacer hincapié en que autonomía no es igual a soberanía. Más aún, la autonomía se ejerce en el marco de la soberanía, no paralela ni alternativa a ella.

En el caso del Perú, cuando hablamos de un régimen de soberanía, hablamos de un régimen unitario descentralizado que supone la existencia de un mapa de competencias con niveles de autonomía, las que se ejercen dentro de la soberanía unitaria. Por ejemplo, este tema enmarca la discusión en el Perú sobre



el subsuelo, respecto a quién ejerce soberanía sobre los recursos y cómo se reparten las competencias y autonomías entre los órganos nacionales de poder o los niveles de gobierno regional y local. Este debate es distinto al de quién es el propietario de los recursos del subsuelo: la nación o los particulares que habitan en la superficie. Todas estas discusiones tienen que ver con el tema de desarrollo del capital sinérgico.

La territorialidad también supone pasar de la obra sectorial a la sinergia del proyecto de integración territorializando las políticas públicas.

Se puede observar que en casi todas las gestiones municipales y regionales, más aún en la nacional, la gestión pública está sectorializada y no territorializada. Esto quiere decir que las políticas públicas se formulan y ejercen como un tubo que viene del gobierno nacional a las localidades, en torno a las funciones de los ministerios con funciones sectoriales. No existe sinergia entre las diferentes intervenciones sectoriales que se ejercen en la localidad. Para corregir esta deformación del centralismo, el planteamiento de un enfoque territorial de desarrollo formula que el territorio debe ser el orientador de la acción pública programática. El territorio es el fundamento de las políticas para superar las desigualdades, debe ser la unidad de planeamiento, de presupuesto y de gestión, y la base de la interrelación de las políticas públicas, económicas y ambientales. El territorio es el lugar de pacto y de concertación, es el objetivo del planeamiento y de las políticas públicas.

## **El territorio del Perú en la patria grande suramericana**

El territorio del Perú actualmente está integrado en América del Sur. Desde ella somos globales y locales. Si queremos mirar al Perú no podemos mirarlo solo sumando nuestros departamentos, debemos mirarlo ubicándonos en el mundo, donde tenemos la multipolaridad y el ascenso de Suramérica. Suramérica emerge

como una potencia de una base civilizatoria propia y múltiples naciones de la Patria Grande Bicentenaria.

El Perú emerge como parte de la unidad sudamericana con los grandes proyectos de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), vinculándose y formando parte de varias de sus megarregiones en proceso.

Lo hace desde sus propias potencialidades nacionales: civilización andino - amazónica, biodiversidad, bioceanidad, potencia energética en gas e hidroenergía, frente estratégico eje continental marítimo - portuario, minería polimetálica, el mar más rico del mundo, las cadenas de montañas y recursos hídricos de los Andes, la riqueza de la Amazonía en biodiversidad, agua dulce, bosques y sabidurías ancestrales.

Nuestra singular condición territorial, de relieve y altitud, se refleja en un conjunto de demarcaciones político - administrativas que son de herencia colonial, las que traban nuestras potencialidades nacionales. En el siglo XX se vive una transición territorial que va a modificar los espacios. Lima se convierte en una cabeza macrocefálica sin que exista una adecuada jerarquía del sistema de ciudades ni entre los ámbitos territoriales. Todas las ciudades del país deberían estar vinculadas pero existe una profunda distorsión. En perspectiva, Lima va a ser una ciudad global de 10 millones de habitantes, mientras Arequipa y Trujillo (las segundas ciudades después de Lima) llegarán a un millón de habitantes en espacios territoriales con ciudades metropolitanas emergentes pero aisladas. Existe una inmensa falta de planeamiento entre las potencialidades del país y las diversas conexiones en el sistema urbano peruano y sus ejes territoriales.

## **Las brechas territoriales de desigualdad van de la mano con el archipiélago minero - energético y la recentralización logística**

Al no asumirse un enfoque territorial se esconde la gravísima segmentación del territorio nacional. Si relacionamos el mapa de densidad del Estado elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el del sistema de ciudades de Galarza, se hace evidente esta segmentación estructural. Al lado de los lugares de mayores ingresos y servicios del Estado, habitan los de mayor pobreza y menores servicios públicos, pese a los intercambios entre ellos en agua, fuerza de trabajo, servicios y vías. En costa, sierra y selva se afianza esta desigualdad estructural de los territorios.

Las respuestas del Estado ante estas brechas territoriales son paradójicas. Se acaba de aprobar, por el impulso que le dimos desde la Secretaría de Descentralización, la lista de 1303 municipalidades distritales rurales de un total de 1800 municipalidades. Cabe resaltar que este tema ha estado sometido a un estudio por largos ocho años. Con esta clasificación las municipalidades no solo tendrán mejor asignación de transferencias y de servicios públicos, sino que es el inicio para acatar el tratamiento como homogéneas a las municipalidades para así dar paso a reconocer la heterogeneidad de los gobiernos locales y su base territorial.

Podemos apreciar mejor la dinámica de la desigualdad territorial si relacionamos el sistema de ciudades con la logística y las infraestructuras que forman ejes articulados. Estos ejes tienen su centralidad en ciudades metropolitanas e intermedias, cuyas interacciones dinamizan su propia organización. Es resaltante que todas estén subordinadas al eje logístico que tiene como centralidad a Lima - Callao, metrópoli en torno a la cual se está recentralizando el país bajo los nuevos términos de los intercambios logísticos.

Son notorios el eje logístico norte (Chimbote a Chiclayo, hasta Piura) y el que se proyecta desde Arequipa, los que están vinculados con sus áreas de influencia en términos sobre todo comerciales. Y es también notoria la desconexión en los Andes y la Amazonía entre las ciudades intermedias que crecen desligadas de sus áreas rurales y de ciudades menores. La malla infraestructural es quebrada e insuficiente en la comodalidad del transporte (marítimo, aéreo, vial, ferrocarril y fluvial), de la energía (gas, petróleo y electricidad) y de conectividad (teléfono, televisión, fibra óptica, banda ancha e internet). Proyectada en forma inerte, puede ampliar relaciones como la que genera la necesaria culminación de la longitudinal de la sierra, sin forjar nuevos ejes transformadores, lo que acentuará estas distorsiones. Se requiere su impulso como malla estructuradora estratégica del territorio nacional.

La infraestructura ha dado paso a su edificación funcional, a su importancia en la logística, en los sistemas basados en los flujos, en la nueva configuración del espacio mundial. La perspectiva logística permite apreciar que ahora el sistema productivo no requiere tener cantidades de materiales que estén guardados para producir, pues lo que requiere es contar, justo a tiempo, con la cantidad de materiales para producir un bien que llegue, cuando debe llegar, donde su consumidor final. De esta forma el ritmo de producción ha cambiado totalmente. Esta es la gestión de flujos, en términos de personas, de información y de procesos. La logística se convierte en el elemento que organiza y decide la importancia de algunos productos, por eso la disputa por la llegada del capital o los operadores mundiales, o por su conexión con el mercado mundial. Esta es la disputa por acceder a los flujos logísticos, estratégica y decisiva, pero subestimada o no considerada en los estudios y políticas sobre territorios, desarrollo y descentralización.

Si miramos el conjunto de flujos en el Perú, encontramos que estamos asistiendo a una re-descentralización logística. Por ejemplo, la fibra de alpaca ya no se exporta por Matarani desde

hace varios años, pues ahora se hace por el Callao, al igual que con buena parte de los productos agroindustriales del norte. Esto se da porque los barcos que mueven las mercancías van donde hay concentración de carga y es en el Callao donde va a haber la capacidad de mover tres millones de contenedores. Lo mismo pasa con el resto de la infraestructura, motivo por el cual hablamos de una re-centralización en el mapa logístico del Perú. Paradójicamente al mismo tiempo que hay una distribución de los territorios en estos cinco grandes ejes que he mencionado, tenemos una concentración logística que el Estado en este momento está tratando de afirmar o de consolidar.

Se agrega a esta distorsión centralista en la estructura logística la situación de los ejes logísticos de las vías IIRSA Norte y Sur, que forman parte de los esfuerzos de relación interoceánica entre la costa del Pacífico y la costa Atlántica de Suramérica. Si bien estas vías están terminadas, no han transformado nuestras limitaciones logísticas actuales ni cumplen sus objetivos interoceánicos. El IIRSA Sur nos vincula a una zona mediterránea del Brasil, cuya ciudad principal tiene 200 mil habitantes, y no a las zonas más desarrolladas industrialmente de Río de Janeiro y Sao Paulo. El IIRSA Norte vincula nuestras regiones del norte y nuestra Amazonía con débiles vínculos con el Brasil, al estar bloqueada la relación con la zona franca de Manaus en el ACE 058 Perú - Mercado Común del Sur (Mercosur) por las existentes barreras comerciales. Apreciando la dinámica de las ciudades del continente y sus ejes logísticos, relacionada con la integración física de infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, es indudable que la ruta donde están concentrados los esfuerzos continentales es la de Mercosur - Santiago. Para que el Perú obtenga este posicionamiento logístico estratégico requiere de una intervención decidida del Estado y de la sociedad en el eje del Amazonas (hidrovías, acuerdo Manaus - Perú) y en el sur (ferrocarril Ilo - La Paz - Santa Cruz - Cuiaba - Sao Paulo), con una nueva relación comercial entre el Perú

y el Mercosur, y el afianzamiento de los ejes de integración energética y ferroviaria Perú - Bolivia - Brasil.

En el Perú hay un archipiélago donde junto a zonas de extrema pobreza hay zonas de ingreso mayor, por no hablar de desarrollo, y que generalmente giran en torno a la explotación de un recurso natural. Alrededor de este archipiélago minero energético las ciudades se van convirtiendo en el punto de referencia, quizá porque a diferencia de hace 30 años, cuando los mineros ponían un campamento cerca al yacimiento y ahí cubrían la vivienda, salud y educación de sus trabajadores y funcionarios, ahora los trabajadores de las empresas mineras están en la ciudad más cercana. Ocurre entonces que el archipiélago energético minero se vuelve dominante.

Si el Estado se pone a re-centralizarse sectorialmente para fortalecer este archipiélago, va ocurrir un debilitamiento de la parte institucional de la descentralización. La definición de la ruta de dónde sale y cómo se hace el traslado del mineral debería ser una discusión pública y no privada, ya que es un tema público al comprender el uso del suelo, el agua, las poblaciones, etc., cosa que no se está discutiendo. Lo que hoy se está haciendo es una manera diferente de insertar la minería en el desarrollo regional, pero el tema de estos archipiélagos no se quiere discutir en conjunto para superar esa condición de «archipiélago», con el fin de generar reales condiciones de desarrollo en los territorios.

## **Ordenamiento territorial y descentralización**

Nuestro régimen político ha sido siempre centralista en la gestión del territorio. Dentro de ese régimen hemos tenido dos reformas descentralista: la del 79 - 92 y la del 2001 - 2012. Desde el punto de vista del enfoque urbano de las ciudades, la primera reforma consistió en buscar crear un nivel intermedio de gobierno, entre gobierno municipal, departamental y nacional. La idea era que se

conformen nuevas regiones, las que según el debate constitucional, debían ser no más de doce. Las grandes ausentes en este debate fueron las ciudades, pues todo se había focalizado en cómo el departamento, la provincia y el gobierno nacional construía un nivel intermedio. Fue una discusión geográfica abstracta en la cual luego se incorporó la historia nacional para deducir que esos espacios sí estaban vinculados, sin haber un estudio de los sistemas de ciudades en el país, siendo estas los lugares que expresan la interacción de los sujetos entre las poblaciones.

En ese periodo hubo una gran medida descentralista que fue el re-establecimiento municipal, restablecido en los años 80 y que hasta ahora sigue vigente. Y si bien fue un restablecimiento, los municipios se crearon como entidades institucionales en las cuales la ciudad era un concepto casi derivado de lo técnico, donde esta no era un organismo vivo interactivo de sujetos, de ciudadanos, por lo que se tendió provisionalmente a remplazar la política de la ciudad, la política del lugar donde habitamos, porque somos una comunidad de habitantes, por la política de la constitución burocrática representativa. La política municipal absorbió, reemplazó o subestimó la política urbana, por eso en el Perú no hay estrictamente una política de dicha índole, sino más bien una política de vivienda en el ministerio y en los municipios, pero no una política de construcción de ciudades. Así pues, no hay nada al respecto en el re-establecimiento municipal mencionado, ni en el sistema urbano, siendo este uno de los grandes vacíos que viene desde esos años.

Además de serios errores en su diseño y proceso, esa experiencia descentralista se pasmó sobre todo por la regresión que significó el golpe de 5 de abril de 1992, que no solo destruyó el precario régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo XX.

Durante el siglo pasado la única entidad descentralizada que hubo fueron los municipios, que se consolidan en los años 80,

mientras todo el resto era desconcentración: las corporaciones de desarrollo, los organismos regionales de desarrollo, las regiones militares, etc. Cabe recalcar que desconcentración es diferente a descentralización, pues la **desconcentración** se basa en un régimen unitario, en el cual el organismo nacional tiene injerencia en los territorios, donde hay funciones que son desconcentradas. En otras palabras, es la delegación a una persona que está designada pero que depende del gobierno central o del gobierno nacional. Junto a la desconcentración esta la **descentralización**, que es la constitución de un organismo con autonomía porque está sujeto por la elección del pueblo que elige su representante y que debe tener su propio presupuesto para garantizar la autonomía, en el marco constitucional y el respectivo mapa de competencias intergubernamentales.

Con el gobierno de Alejandro Toledo viene la segunda reforma. Las dos etapas de esta actual reforma se caracterizan por los siguientes aspectos:

- 2001 - 2006: diseño, transferencia por acreditación, referéndum para regiones más amplias (que fracasó) y descentralización fiscal supeditada a integraciones regionales.
- 2006 - 2011: ampliación de inversiones locales - regionales; circuitos económicos macrorregionales; re-centralización política presidencialista con oficina de la Secretaría de la Descentralización en la PCM; inoperancia del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado el 2007, reglamentado el 2009 y con pseudo-instalación en el 2011; y transferencias sin recursos ni administración.

La reforma de un proyecto nacional suponía cambiar el Estado para darle a la ciudadanía mayor presencia, mayor capacidad de decisiones, lo que significa finalmente la descentralización, pues esta es la vía para la reforma ciudadana del Estado, la que supone tener un eje de desarrollo, una articulación, nuevas iniciativas,



nuevas maneras de gestionar el territorio, más mancomunidades, la junta de coordinación interregional, las cadenas productivas de desarrollo, proyectos de inversión productiva de parte de los municipios y la región, entre otras cosas. La disputa era si reformábamos el Estado para que hubieran cuatro sistemas de gestión pública (sistema de planeamiento, de presupuesto, de monitoreo y de control) o si teníamos cuatro sistemas donde cada uno tuviera una entidad independiente y que se fiscalizaran uno a otro, o por si teníamos lo que existe desde el fujimorismo, que desde el Ministerio de Economía y Finanzas (el Ministerio de Hacienda o el cajero de corto plazo) se maneje la administración pública y el resto lo decide el mercado sin intervención del Estado.

En suma, desde un enfoque territorial, el territorio es el lugar de cohesión social, la sede de la política pública, perspectiva que debe ser asumida para poder organizar un proyecto de nación. Hay que articular estos aspectos para forjar una territorialidad en la cual la gente, no solo la de una localidad sino de toda la comunidad nacional, recupere o le dé sentido a su territorio, en el que pueda construir la mejor calidad de vida posible.