

DESIGUALDAD, DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ



DESIGUALDAD, DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Autor

Álvaro Campana Ocampo

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana

Dirección: Calle Baca Flor 194
Magdalena del Mar, Lima 17
Teléfonos: 264-1414 / 264-1418
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio

Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo

Álvaro Campana Ocampo

Editora

Nelly Carrasco Camones

Corrección de Estilo

Marusia Ruiz-Caro Reyes

Diseño, Diagramación e Ilustraciones

One Concept

1ra. edición: agosto 2017

Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú
Nº 2017-10540

Se terminó de imprimir en agosto del 2017 en:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. General Santa Cruz 653
oficina 102, Jesús María
Teléfono: 277-3629

Presentación

El Perú atraviesa un momento muy particular que nos lleva a poner en discusión el modelo de desarrollo en curso y los límites del tipo de Estado, ambos instaurados en la década de los noventa. Tal como lo ha planteado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —a la cual los últimos Gobiernos peruanos están empeñados en ingresar—, el Perú está en un momento de transición en el cual la disciplina fiscal, la apertura al mercado y la exportación de materias primas no pueden sostener el crecimiento económico de los últimos años debido a la caída de los precios de los minerales, los cuales pasaron por un momento extraordinario que difícilmente volverá a repetirse.¹

Esto plantea la necesidad de mejorar la productividad y de buscar otras fuentes, entre ellas las potencialidades presentes en las regiones. Implica, pues, imaginar el desarrollo desde una perspectiva más territorial, que fortalezca la descentralización, apunte a una mayor diversificación económica y productiva, dé un enfoque estratégico a las políticas urbanas y rurales y mejore los sistemas de información.

El fin del llamado superciclo de los precios de los minerales, la persistencia de desigualdades no solo sociales sino también territoriales, la corrupción y la crisis institucional —a pesar de avances importantes en la superación de la pobreza— nos conectan con otras miradas sobre el desarrollo que son críticas con las vigentes. El crecimiento económico por sí mismo no ha garantizado la superación sostenible de la pobreza, ni ha producido una sociedad más integrada y menos desigual. Casi dos décadas después de su implementación vivimos una absoluta debilidad institucional.

Por ello, se requiere un modelo de desarrollo territorial y políticas territoriales que ayuden a cerrar las brechas sociales y entre espacios regionales y locales, y a construir una gobernanza más democrática de los mismos, con la participación del Estado, el mercado y la sociedad civil. En este modelo de desarrollo son muy necesarios el planeamiento, el rol más activo del Estado en la regulación y el impulso de políticas en el territorio, así como el pensar el desarrollo desde las propias localidades y regiones, es decir, desde sus propios actores.

Sin embargo, ni las recomendaciones de la OCDE, ni los impactos del fenómeno de El Niño Costero del 2017, producto del cambio climático, ni la evidencia de la poca planificación y alta vulnerabilidad social a la que está sometida una parte importante de peruanos y peruanas parecen haber convenido a quienes hoy gobiernan el país de realizar los cambios propuestos.

Para constatarlo, basta ver la situación de las políticas territoriales que pueden ayudar a impulsar esos cambios: la descentralización está debilitada y carcomida por la corrupción, al igual que el conjunto del Estado, y los gobiernos regionales han quedado totalmente ausentes de la reconstrucción. El ordenamiento territorial (OT) sigue en el limbo, la política de diversificación productiva ha sido abandonada a los designios de la acción espontánea del mercado y no hay planificación real en el Estado. Peor aún, el Gobierno apuesta a la llamada “carrera hacia el fondo”² para facilitar mayor inversión y promueve el incremento de la desregulación social y ambiental, aunque aparente sujetarse a lo propuesto por la OCDE a través de la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial o de iniciativas como los llamados GORE Ejecutivos.

El presente módulo pone estos temas en discusión y le da un peso importante a las desigualdades territoriales que genera la ausencia de políticas enfocadas en el territorio. Se muestran las causas históricas y estructurales de las desigualdades, así como el conjunto de dinámicas que se ven en el territorio, tanto las que genera el capital como las que impulsan las políticas del Estado. Se evalúan las políticas territoriales y se establecen pistas para enfilarse a un nuevo modelo de desarrollo y de Estado que garantice un crecimiento sostenible, equitativo y democrático.

Contenido

1. Desigualdad territorial, políticas territoriales y desarrollo territorial
2. Situación de las políticas territoriales en el Perú
3. Desigualdad social, dinámicas territoriales y desafíos para la descentralización

1. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2016). *Estudio de Desarrollo Territorial. Principales hallazgos y recomendaciones*. Documento de trabajo. Lima: Ceplan <<http://bit.ly/2hDeCY8>>.

2. Ver al respecto: Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (2016). *Balance: Transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas*. Lima: RLIE <<http://bit.ly/2vy9ien>>.

1. DESIGUALDAD TERRITORIAL, POLÍTICAS TERRITORIALES Y DESARROLLO TERRITORIAL

1.1 La desigualdad territorial

En el Perú y América Latina se ha producido un crecimiento importante en las últimas décadas; sin embargo, este no ha permitido superar las grandes desigualdades de nuestras sociedades y territorios. Así, la región latinoamericana es 19% más desigual que el África subsahariana, 37% más desigual que el este asiático y 65% más desigual que los países desarrollados.³ En el caso del Perú, si bien es cierto que importantes sectores de la población han salido de la pobreza —aunque muchos de estos podría retornar fácilmente a ella—, también es cierto que existen brechas significativas de desigualdad.

Según las Cifras de la **Pobreza Monetaria en el Perú 2016 del INEI, esta disminuyó de 49,1% a 20,7%** en el periodo 2006-2016 y las necesidades básicas insatisfechas bajaron de 31,5% a 18,7% en el mismo lapso. Sin embargo, de acuerdo al **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), doce millones de peruanos vivían con un máximo de 10 dólares al día en el 2016**, situación que los hacía muy vulne-

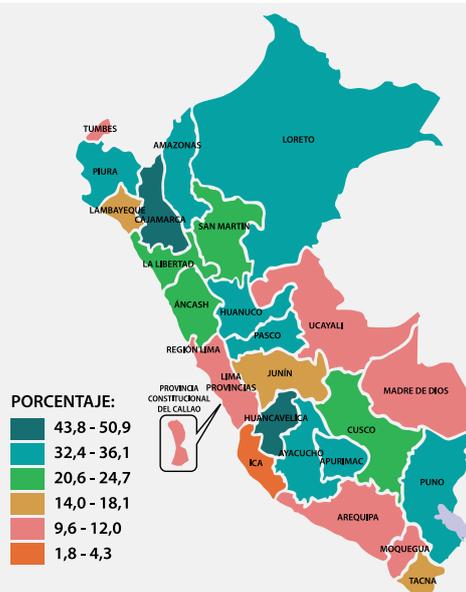
rables. Además, entre 1,2 millones y 1,6 millones de personas conforman el grupo que puede volver a la pobreza en el corto plazo. A esto se suma que **9 de cada 10 trabajadores pobres (93,4%) tienen empleos informales y precarios**, es decir, no disponen de seguro de salud, lo cual acentúa su pobreza, y solo el 6,6% cuenta con empleos formales.⁴

La desigualdad en el país tiene también una expresión territorial, lo que se puede comprobar apelando a diversos índices. Encontramos, por ejemplo, que la pobreza rural sigue siendo bastante alta en relación con la urbana, que las zonas costeras tienen mejores estándares de desarrollo que las andinas y que las zonas amazónicas son las más rezagadas. Hallamos, además, que dentro de las propias regiones las brechas son también profundas, tanto entre las provincias como entre estas y las capitales departamentales. En muchos casos, las diferencias intradepartamentales se pueden acrecentar y la pobreza puede retroceder a distinta velocidad de acuerdo con el territorio.

Gráfico 1
Grupos de departamentos con niveles de pobreza monetaria semejantes estadísticamente (2016)

Año	Grupo	Departamentos	Inferior	Superior
2016	1	Cajamarca, Huancavelica	43,8%	50,9%
	2	Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco, Piura, Puno	32,4%	36,1%
	3	Áncash, Cusco, La Libertad, San Martín	20,6%	24,7%
	4	Junín, Lambayeque, Tacna	14,0%	18,1%
	5	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Provincia Callao, Provincia de Lima, Región Lima, Tumbes, Ucayali	9,6%	12,0%
	6	Ica	1,8%	4,3%

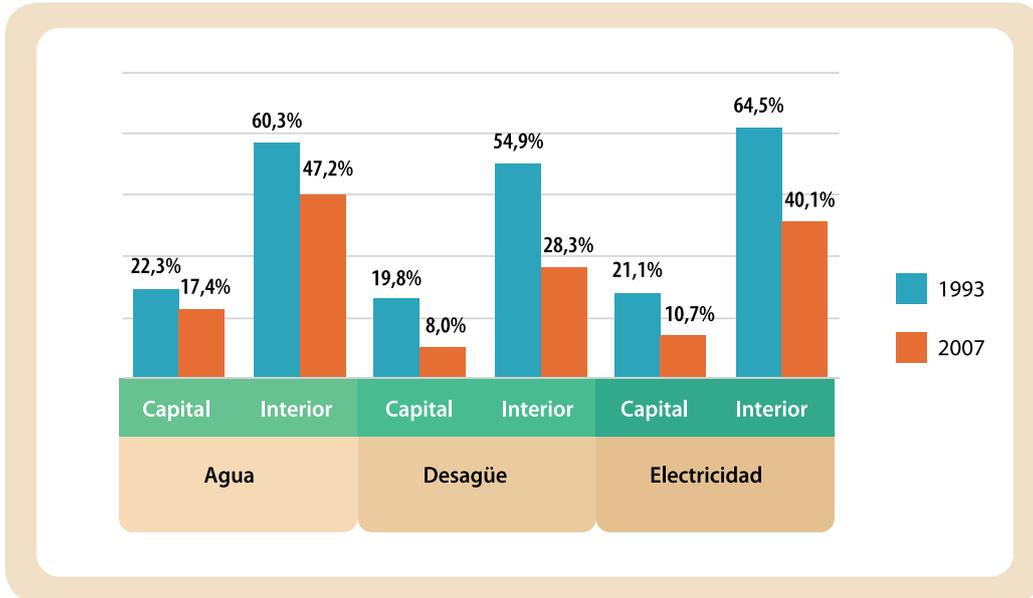
Fuente: INEI. Evolución de la pobreza monetaria en el Perú 2016.



3. Lustig, Nora. (2011). "América Latina. ¿Menos desigual?". Nexos, julio, México.

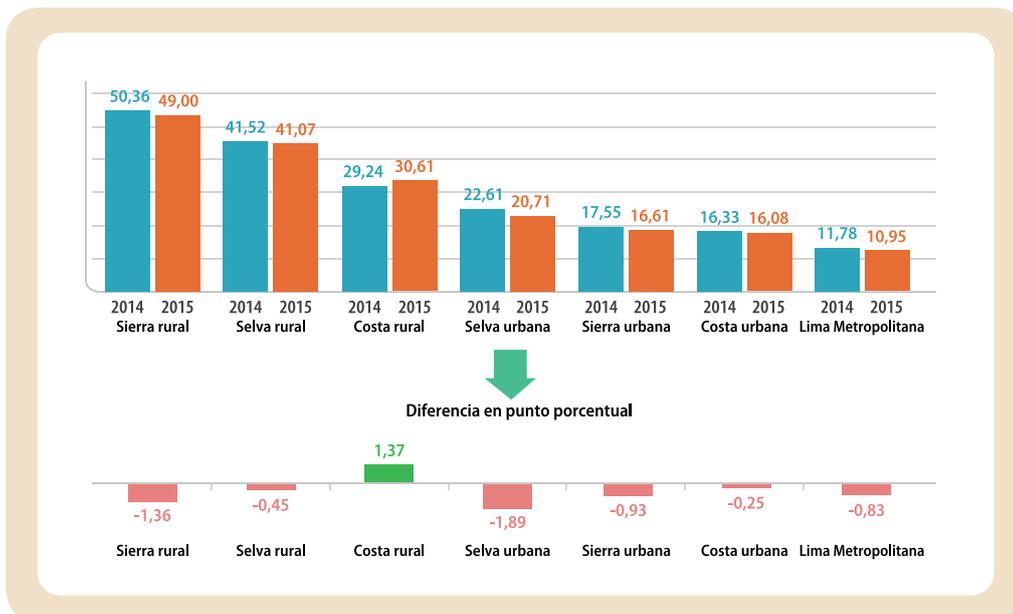
4. Ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016, Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Dinamarca: PNUD.

Gráfico 2
Población sin acceso a servicios básicos según el lugar de residencia, 1993 y 2007



Fuente: Remy, María Isabel. *Desigualdad territorial en el Perú: reflexiones preliminares*. Documento de trabajo n° 221. Lima: IEP, 2015, p. 23.

Gráfico 3
Incidencia de la pobreza monetaria según niveles geográficos, 2014-2015 (Porcentajes)



Fuente: INEI. Evolución de la pobreza monetaria en el Perú 2015.

Cuadro 1
Cambios en la desigualdad intradepartamental en el acceso a servicios por departamento, 1993-2007

Incrementan desigualdad intradepartamental en menos de 15%				Incrementan desigualdad intradepartamental en más de 15%			
Departamentos	Desigualdad 1993	Desigualdad 2007	Diferencia	Departamentos	Desigualdad 1993	Desigualdad 2007	Diferencia
Tumbes	41.30%	44.52%	3.2%	Madre de Dios	36.92%	51.89%	15.0%
Tacna	58.17%	61.66%	3.5%	Lima Metropolitana	76.98%	92.61%	15.6%
Ica	59.85%	67.69%	7.8%	San Martín	37.75%	54.01%	16.3%
Lambayeque	55.55%	63.43%	7.9%	Ayacucho	31.89%	49.18%	17.3%
Lima Provincias	53.08%	62.64%	9.6%	Cajamarca	23.55%	40.97%	17.4%
Huancavelica	27.30%	37.94%	10.6%	Áncash	35.34%	53.51%	18.2%
Ucayali	25.81%	36.70%	10.9%	Apurímac	25.80%	45.44%	19.6%
Pasco	39.35%	51.02%	11.7%	Cusco	32.79%	52.71%	19.9%
La Libertad	43.45%	55.90%	12.4%	Arequipa	55.25%	77.47%	22.2%
Puno	27.19%	39.87%	12.7%	Amazonas	33.92%	56.95%	23.0%
Huánuco	27.20%	40.03%	12.8%				
Loreto	22.95%	36.50%	13.5%				
Junín	42.89%	56.52%	13.6%				
Piura	42.51%	56.53%	14.0%				
Moquegua	52.56%	67.29%	14.7%				

Fuente: Remy, M., Desigualdad, Op. Cit., p. 25.

Es importante considerar lo que dicen diversos informes sobre las consecuencias de la desigualdad. En palabras de Julio Cotler:



Los agudos índices de desigualdad económica se acompañan con elevados niveles de pobreza y deterioro ambiental y determinan que vastos sectores participen solo de manera restringida en el mercado y en los servicios calificados como “públicos”; que estas limitaciones bloqueen el desarrollo del “capital humano”, el crecimiento económico y la movilidad social; y, por otro lado, refuerzan las escisiones sociales y la fragmentación de las instituciones, lo que contribuye a consolidar la histórica segmentación y heterogeneidad de América Latina.⁵

5. Cotler, Julio y Ricardo Cuenca (eds.). (2011). *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 9-10.

1.2 Las causas de la desigualdad territorial

Las causas de estas desigualdades, divergencias y brechas territoriales han sido abordadas teóricamente por la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)**.⁶ Se plantea que existen condicionamientos estructurales e históricos que producen la desigualdad y que esta no depende solo de la voluntad de los individuos. Las desigualdades territoriales deben verse como parte de una dinámica sistémica y relacional que organiza al conjunto de los territorios de tal forma que la situación de unos tiene vinculación e implicaciones sobre la situación de los otros.

Desde una perspectiva histórica, el rezago de algunos territorios se relaciona con la división internacional del trabajo que hunde sus orígenes en la época colonial. Los nuestros se articularon al sistema económico mundial como colonias, por lo que debieron proveer materias primas a las llamadas metrópolis en un intercambio desigual que generó procesos de acumulación política y económica en esos centros y subordinó a las periferias coloniales.

Desde una perspectiva estructural se tiende a la formación de polos diferenciados: de un lado, **los centros** (que acumulan poder y riqueza) y, del otro, **las periferias** (que pierden poder y riqueza, y se la dan a los centros). Además, se establecen lógicas duales (centro-periferia) que se mueven entre las diversas escalas territoriales (globales, nacionales, regionales o locales) en las que unos territorios acumulan o se desarrollan en desmedro de otros. Así se reproduce y fortalece la desigualdad.

Por tanto, es importante considerar el análisis del conjunto de los territorios, de los rezagados y de los más dinámicos. Es posible cambiar los componentes estructurales si se toman en cuenta los factores endógenos (o internos) en los territorios. Es decir, los actores y las instituciones, y sus políticas, tienen

también posibilidades de cambiar las estructuras a través de la generación de procesos virtuosos y de la utilización de los potenciales territoriales mediante iniciativas y políticas diversas. Por eso, deben examinarse las condiciones estructurales, las productivas y las institucionales para comprender la reproducción o no de la desigualdad.

Entre los factores endógenos (internos de los territorios) que pueden contribuir a revertir las tendencias estructurales están los siguientes:

- **Las condiciones institucionales que permiten identificar potencialidades endógenas** pueden impulsar procesos de crecimiento y desarrollo, y asociarse también al establecimiento de relaciones de cooperación, confianza, innovación y aprendizaje.
- **La difusión del progreso técnico** es otro diferenciador a tomar en cuenta, ya que permite la promoción de la innovación.
- **La capacidad endógena de generar proyectos regionales** implica incorporar factores sociopolíticos e institucionales que permitan a los actores de las comunidades y territorios volverse relevantes para construir estructuras de poder y generar procesos de cambio y desarrollo inclusivo. Esto pasa por la conformación de élites territoriales y por el fortalecimiento tanto de la sociedad civil organizada como de la institucionalidad estatal descentralizada.

6. Parte importante del análisis realizado en el presente texto se ha alimentado de la lectura de los siguientes documentos: Comisión Económica para América Latina. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, 2015. *Pactos para la igualdad territorial*. Santiago de Chile: Cepal <<http://bit.ly/2vfgw4x>> y Buitelaar, Rudolf, Rafael Echeverri, Iván Silva y Luis Riffo. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos*. Santiago de Chile: Cepal <<http://bit.ly/2uifDad>>.

Aspectos clave en los territorios que explican los condicionantes actuales del desarrollo desigual y de las dinámicas polares y de centro-periferia, según la Cepal

- **Las dotaciones naturales y el grado de diversificación productiva.** Los recursos de los territorios determinan su desarrollo. Su existencia puede privilegiar modelos económicos principalmente primarios y constituir sectores poco diversificados, con menor valor agregado, que incorporan menos mano de obra, no generan encadenamientos productivos y pueden funcionar como enclaves, es decir, se conectan a circuitos económicos globales, pero no a los locales ni nacionales, lo que convierte al territorio del que forman parte en uno periférico. Las zonas más diversificadas suelen ser, en cambio, las áreas centrales donde hay mayor concentración de población y, por tanto, un mercado más grande, niveles de industrialización más altos, manufacturas, servicios, productividad y economías de escala.
- **La heterogeneidad de los niveles de productividad y del tamaño de las empresas.** Ambos son indicadores que dan cuenta de los territorios rezagados y periféricos o de los dinámicos y centrales. En los centros suele haber mayor productividad, tecnología, innovación y empresas más grandes, lo que determina mejores empleos y mayores ingresos, mientras que en los lugares periféricos hay menor productividad, empresas más pequeñas y empleos precarios o actividades fundamentalmente de subsistencia.
- **La transferencia de recursos desde las periferias a los centros metropolitanos.** El valor producido no se retiene en los territorios y se dificultan los procesos de acumulación, crecimiento y desarrollo. Esta dinámica se centra en complejos exportadores que transfieren los excedentes y que compran los insumos fuera de la región, lo que explica los bajos encadenamientos productivos. Muchas veces se establecen lógicas de enclave, es decir desconectadas del propio territorio que los circunda. Los procesos de transferencia se dan a través de la intermediación financiera y pueden ser parte de procesos de cadenas globales.
- **Las políticas públicas.** Estas pueden generar asimetrías cuando el Estado es cooptado por determinados grupos o intereses vinculados a ciertos territorios que orientan de manera diferenciada las inversiones para acceder a bienes públicos, infraestructura o redes de innovación. Por ejemplo, las metrópolis frente a otras áreas, porque en las primeras se asientan grupos de poder o el electorado tiene mayor peso. En otros casos, regiones empobrecidas pueden tener presupuestos similares a las que muestran mejor situación. Esto se relaciona con las demandas de ciertos sectores privilegiados o con la concentración de la población que constituye bolsones electorales. Otro ejemplo puede ser la transferencia de recursos fiscales a las regiones como resultado del "oportunismo político", es decir, se destinan recursos a las zonas que apoyaron electoralmente a un candidato ganador, o que pueden responder a la presión de ciertos actores. Por ello, no debe sorprender que no funcione la lógica de mayores recursos a las regiones más empobrecidas.
- **La concentración y las distancias entre segmentos de la población.** Un sector de la población que concentra recursos y altos ingresos convive dentro de amplios grupos de pobreza y marginación, lo que genera importantes niveles de conflictividad. La estructura del consumo muestra una cultura consumista en medio de una economía de supervivencia, donde las clases medias son frágiles.
- **Las migraciones selectivas.** Estas ocurren desde las periferias hacia los centros, especialmente de población joven y de la que representa el mejor capital humano. Ante la incapacidad de las zonas urbanas latinoamericanas para absorber mano de obra proveniente de las áreas rurales o periféricas se generan mayores condiciones de desigualdad en las ciudades, desempleo estructural, exclusión social y la extensión de la informalidad.

1.3 Hacia el desarrollo territorial

Con la instauración de un conjunto de reformas a inicios de los noventa en el marco del llamado Consenso de Washington se instituyó un papel subsidiario (complementario) del Estado en la economía y el desarrollo. Este se convirtió principalmente en promotor de la inversión privada y el libre mercado, aspectos clave en un modelo de desarrollo orientado a generar el crecimiento económico que repercutiría en el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población a través del “chorreo”.

Sin embargo, el modelo de desarrollo fue puesto en cuestión al evidenciarse que el crecimiento económico desregulado o la inversión no garantizaron por sí mismos el desarrollo y menos lograron superar la desigualdad social. Con ello emergieron otras propuestas, como la del **desarrollo humano**, propiciado por el PNUD, que recoge los aportes de Amartya Sen, quien pone a las personas en el centro del desarrollo a través del despliegue de sus capacidades y sus libertades. Con la creciente conciencia de los problemas asociados a la crisis climática y el ambiente surgieron otras exigencias, planteadas por el **modelo de desarrollo sostenible**, que postula la necesidad de pensar en las futuras generaciones y en las

condiciones ambientales adecuadas del desarrollo. María Isabel Remy llama la atención en el sentido de que estos enfoques no cuestionan el papel de la inversión privada e insisten en una función complementaria del Estado en el desarrollo.⁷

En este contexto emergen otras miradas, entre ellas la del **modelo de desarrollo territorial**, resultado de diversos procesos que hacen tomar conciencia de las dinámicas espaciales del desarrollo. Como hemos podido observar, el desarrollo y la desigualdad se evidencian en términos de territorios, pues están articulados en sus diversas escalas. La globalización cambió la relación entre el espacio y el tiempo gracias a las tecnologías, a las formas de producción descentralizadas y al movimiento del capital. Sin embargo, las personas, las sociedades y los lugares (ciudades o aglomeraciones urbanas, por ejemplo) siguen siendo fundamentales para la economía global porque establecen anclajes que han puesto en cuestión el peso de los Estados nacionales y le han otorgado el rol que deberían ejercer a otras escalas territoriales.

TERRITORIO

Los territorios son construcciones histórico-sociales con referente institucional, como instancia de gestión y dominio de corte espacial. El territorio es un sistema complejo que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural por parte de un grupo social, generando relaciones dinámicas productivas, sociales políticas e institucionales y una cultura envolvente que recoge los códigos, valores e identidad. El territorio se basa en un sentido de adscripción y pertenencia, que en últimas se expresa en una territorialidad que soporta la acción colectiva y posibilidades de tener un proyecto común.

Cepal⁸

7. Ver: Remy, María Isabel. (2013). “Descentralización y gestión territorial en el Perú”. En Revesz, Bruno (editor). *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

8. Buitelaar, R. Op. cit., p. 24.

“ Territorio: Un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.⁹ ”

Pensar el desarrollo desde una perspectiva territorial implica considerar otras variables y cuestionar la manera como este se ha planteado históricamente. Supone introducir en el análisis o la propuesta dimensiones que incluyan las aglomeraciones urbanas y su relación con lo rural, las características físicas del territorio, la oferta de capital natural, las distancias, el asentamiento del poder, las circunscripciones territoriales y administrativas, las relaciones entre las sedes del poder y sus periferias, etc. Además, se produce una valoración de lo local en su relación con lo global y otras escalas, donde se pueden hallar características específicas o materias primas para la reproducción del capital.

El desarrollo con enfoque territorial puede cuestionar el modelo de “etapas” por las que todas las sociedades deben pasar, de menor desarrollo a mayor desarrollo, puesto que los territorios tienen especificidades, y lo urbano o urbanizado no necesariamente es la fase superior de lo rural, y lo masivo y uniforme es cuestionado por lo específico y particular. Nos obliga a mirar el desarrollo superando una visión sectorial de la economía (ministerios, políticas sectoriales) y radial (desde un centro a la periferia), ya que el territorio necesariamente obliga a articular a los actores, sectores, escalas e instituciones que lo componen.

Gráfico 4
El enfoque territorial



9. Schejtman, Alexander y Juio Berdegú. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Serie Debates y Temas Rurales n° 1. Santiago: Rimisp.

Aspectos que toma en cuenta el enfoque de desarrollo territorial

- **Las lógicas históricas de ocupación y apropiación de los territorios** para comprender los procesos económicos que impiden una distribución económica y un desarrollo social heterogéneos. Estas lógicas han determinado los vínculos entre los asentamientos urbanos y rurales, el establecimiento del poder y las relaciones entre la capital y el interior.
- **Una aproximación sistémica** para intervenir en la relación crecimiento-bienestar, buscando entender la influencia de procesos como los de aglomeración económica, localización y proximidad en las condiciones y las ventajas de las actividades económicas.
- **El crecimiento endógeno** o autocentrado, basado en los potenciales del territorio y en las dinámicas del crecimiento exógeno articulado a las condiciones que generan otras escalas territoriales. Esto plantea también el desafío de la gobernanza multinivel.
- **El desarrollo económico y el desarrollo social adoptan una aproximación territorial** que incorpora el espacio y establecen unidades de cohesión de los territorios.
- **Mayores niveles de pertenencia**, adscripción e identidad social.
- Una visión de **equilibrio entre crecimiento, equidad distributiva y sostenibilidad ambiental**, así como procesos de cohesión entendidos como procesos de inclusión y pertenencia.
- **Enfoque de derechos**, es decir, que el lugar no determine la exclusión y la posibilidad de acceso a los derechos y oportunidades.

Por tanto, el desarrollo con un enfoque territorial debe considerar los siguientes aspectos:

- Una aproximación territorial como base de la acción Estado, que atienda la articulación intergubernamental entre lo global, lo nacional, lo regional y lo local (multiescalaridad) y la intervención articulada entre las políticas sectoriales (multisectorialidad).
- La responsabilidad de los diversos actores: una gobernanza democrática con la participación del Estado, la sociedad civil, los agentes económicos y las organizaciones sociales, que promueva, además, formas de asociatividad.
- Las múltiples dimensiones del desarrollo, no solo la económica, sino también la social, ambiental y cultural, poniendo especial atención en la gente y también en los sentidos de pertenencia y cohesión social.
- Los recursos del territorio desde una perspectiva endógena y exógena, apuntando a un desarrollo autocentrado, en el que lo fundamental es alcanzar bienestar y superar la pobreza y las desigualdades.
- Es necesariamente un desarrollo diversificado, que promueve encadenamientos productivos, economías de escala, formas de innovación y competitividad territorial.
- La relación entre lo urbano y lo rural, los sistemas de ciudades que componen el territorio y factores “naturales” como las cuencas hidrográficas.

Algunas iniciativas emprendidas en América Latina para enfrentar la desigualdad territorial

- La transformación de las estructuras productivas con la diversificación y la promoción de ciertos sectores o actividades, tanto intensivas en conocimiento e innovación como relacionadas con la demanda interna y externa, que permitan el crecimiento del empleo y el impulso de los mercados internos.
- La diversificación productiva en los sectores periféricos para frenar los procesos de migración, mediante incentivos orientados a retener la mano de obra calificada y la formación de capital humano.
- Políticas de retención, captación y redistribución equitativa de los ingresos, lo que se relaciona con las formas de justicia fiscal y de distribución adecuada de los presupuestos.
- Incentivo a la inversión privada, al desarrollo del mercado interno y a la conectividad comercial con orientaciones territoriales en la búsqueda de rentas sociales para el territorio.
- El fortalecimiento de la organización social, en especial mediante el desarrollo de capacidades entre los actores más vulnerables (en aspectos como liderazgo, gobernanza, planificación, gestión y control), así como políticas de transparencia y rendición de cuentas que mejoren la legitimidad de los gobiernos locales.
- Las políticas medioambientales, que tienen un importante impacto en el territorio a través del ordenamiento del suelo y de sistemas de áreas protegidas. Estas pueden implicar también su potencial desarrollo si se consideran servicios ambientales o la economía verde.

1.4 Las políticas territoriales

Según Boisier, la política territorial se refiere a una matriz de políticas que incluye cuatro megapolíticas.¹⁰ Estas son las siguientes:

a. La descentralización

Consiste en la transferencia de una parte del poder (competencias) y recursos del Estado (descentralización fiscal) a las instancias locales y regionales, considerando dos dimensiones: la localización y la capaci-

dad de decisión. Está orientada al logro del desarrollo del territorio, que debe valorar sus potenciales endógenos. Puede mejorar la gestión del Estado, ya que las instancias descentralizadas están más cerca de la población y pueden atender mejor sus demandas, proveer servicios de una manera más efectiva, coordinar mejor la gestión intergubernamental (vertical) e intersectorial (horizontal) y dar una perspectiva territorial a las políticas nacionales y sectoriales.

10. Boisier, Sergio. (2007). "América Latina en un medio siglo (1950/2000): El desarrollo, ¿dónde estuvo?". *Revista Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, año 1, n° 1, pp. 3-41. <<http://bit.ly/2vjvnL5>>.

Gráfico 5
Estado unitario y descentralizado con tres niveles de gobierno



Fuente: Ballón, Eduardo. "El rol de la articulación intergubernamental y la participación ciudadana en la gestión territorial". Presentación. ANGR, 2015.

Los gobiernos descentralizados son los que pueden y deben atender las necesidades específicas de los territorios, para lo cual requieren contar con instrumentos políticos y normativos que les permitan gobernarlos y gestionarlos. Asimismo, deben contribuir a la gobernanza democrática a través de sus capacidades de planeamiento, articuladas a presupuestos y procesos de gestión territorial que incluyan dinámicas de participación de la población y de los diversos actores.

No obstante, la descentralización puede llevar también a reproducir las desigualdades y divergencias territoriales si no se articula a estrategias más amplias de desarrollo territorial. Esto implica considerar una política nacional de desarrollo y, por tanto, requiere la articulación y coordinación intergubernamental e intersectorial, bajo el principio de subsidiariedad, en el sentido de que deberá asignarse cada función al nivel que pueda ejercerla de manera efectiva.

La descentralización está vinculada también a las políticas de regionalización que implican la construcción de territorios con suficiente masa crítica que les permita equilibrar las dinámicas centralistas y alcanzar un desarrollo territorial armónico.

Los resultados de las políticas de descentralización están mediatizados en América Latina por los altos niveles de desigualdad de las personas, las grandes diferencias entre unidades territoriales, la tradición centralista y la gran debilidad institucional.

La gestión territorial que deberían ejercer los gobiernos descentralizados se relaciona con cuatro aspectos:

- La definición de los territorios como objeto de la intervención de las políticas públicas.
- El establecimiento de pactos en el territorio que convoquen al conjunto de actores regionales en torno a proyectos territoriales estratégicos.
- El ordenamiento de competencias, funciones y responsabilidades, mecanismos de financiamiento, coordinación y subsidiariedad entre los niveles que forman parte del sistema territorial.
- El empleo de instrumentos que permitan la concurrencia para el desarrollo, es decir, la coordinación, la articulación y la sinergia de las políticas sectoriales en una unidad territorial.

b. El ordenamiento territorial

Existen diversas miradas sobre el OT. Según la Carta Europea de Ordenación Territorial, el objetivo de esta disciplina científica, técnica, administrativa y política global e interdisciplinaria es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. Surge para responder a los problemas que genera el crecimiento espontáneo a través de actividades desvinculadas del medio, de la ocupación desordenada y el comportamiento insostenible, que producen desequilibrio territorial y degradación ambiental.

En América Latina, el OT se ha orientado a establecer la planificación, regulación y gestión del uso y ocupación del territorio y del suelo, así como del uso sostenible de los recursos naturales, en muchos casos con un componente ambiental muy importante, como en el Perú, o con un carácter municipal y urbano, como en Colombia. En varias definiciones, el OT busca orientar de manera activa y participativa la transformación y el equilibrio del sistema territorial. Apunta a definir e implementar estrategias, políticas, planes y programas para orientar las relaciones entre lo urbano y lo rural, lo social y lo natural, el interés público y el privado, la estructura del territorio, el equilibrio económico y territorial en las regiones, el sistema de ciudades, etc.

El OT involucra diversos momentos:

- Diagnóstico, en el cual se trata de dar cuenta de la realidad territorial.
- Formulación y construcción de un plan de ordenamiento territorial que implica una visión, un modelo territorial que debe ser expresión del diálogo y el acuerdo de los diversos actores.
- La gestión del plan de OT, orientada a alcanzar el modelo de territorio consensuado.

c. El fomento del crecimiento económico territorial

Está orientado a generar procesos de desarrollo regional o local a fin de impulsar la convergencia que

permita mejorar las condiciones de competitividad de los territorios, sus capacidades productivas y sus indicadores socioeconómicos, apelando al potencial endógeno y también a la demanda exógena.

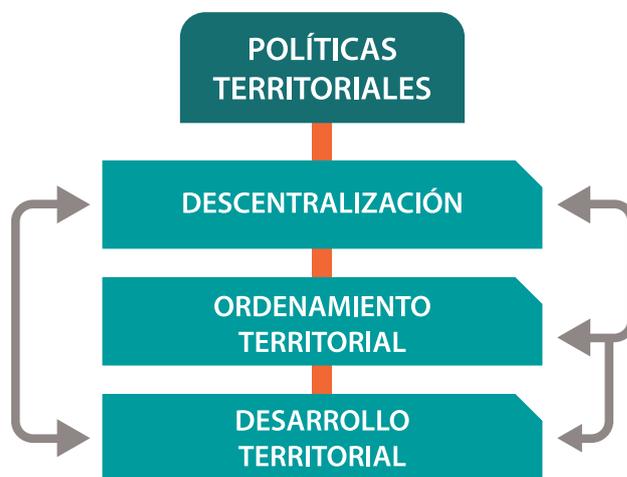
El fomento del crecimiento económico está asociado a las políticas de desarrollo local y se centra en alcanzar la diversificación productiva sobre la base de la eficiencia, la cual se relaciona con el conocimiento, la innovación y difusión del proceso técnico, así como la promoción de determinados sectores productivos y el impulso de encadenamientos productivos, entre otros.

d. El fomento del desarrollo societal

La apuesta es avanzar hacia la cohesión del territorio. Se trata de construir sociedades integradas, donde los actores generan un sentido de pertenencia y solidaridad. Para ello es necesario promover no solo el desarrollo del territorio, sino también avanzar en procesos de convergencia territorial, que no son otra cosa que alcanzar mayores niveles de igualdad en el acceso a oportunidades en el territorio, es decir, la convergencia de indicadores de desarrollo económico, social y ambiental. La cohesión territorial se puede expresar de manera concreta en los patrones de concentración y dispersión de la población, de las actividades económicas y de las infraestructuras en las que el intercambio, la distancia y la conectividad son fundamentales.

Por ello son importantes la articulación física, el desarrollo de capacidades institucionales que permitan enfrentar las tendencias divergentes a través de instituciones públicas, la gobernanza en múltiples niveles y la participación. Las identidades territoriales deben preservarse y profundizarse. Es necesario lograr relaciones sistémicas entre espacios económicos y entre la jerarquía de ciudades articuladas con sus entornos de influencia, así como competitividad para obtener rentas sociales en el territorio —y no solo las rentas privadas de los actores económicos—, es decir, aquellas que se logran en favor del conjunto del territorio en torno a una visión común.

Gráfico 6
Políticas territoriales



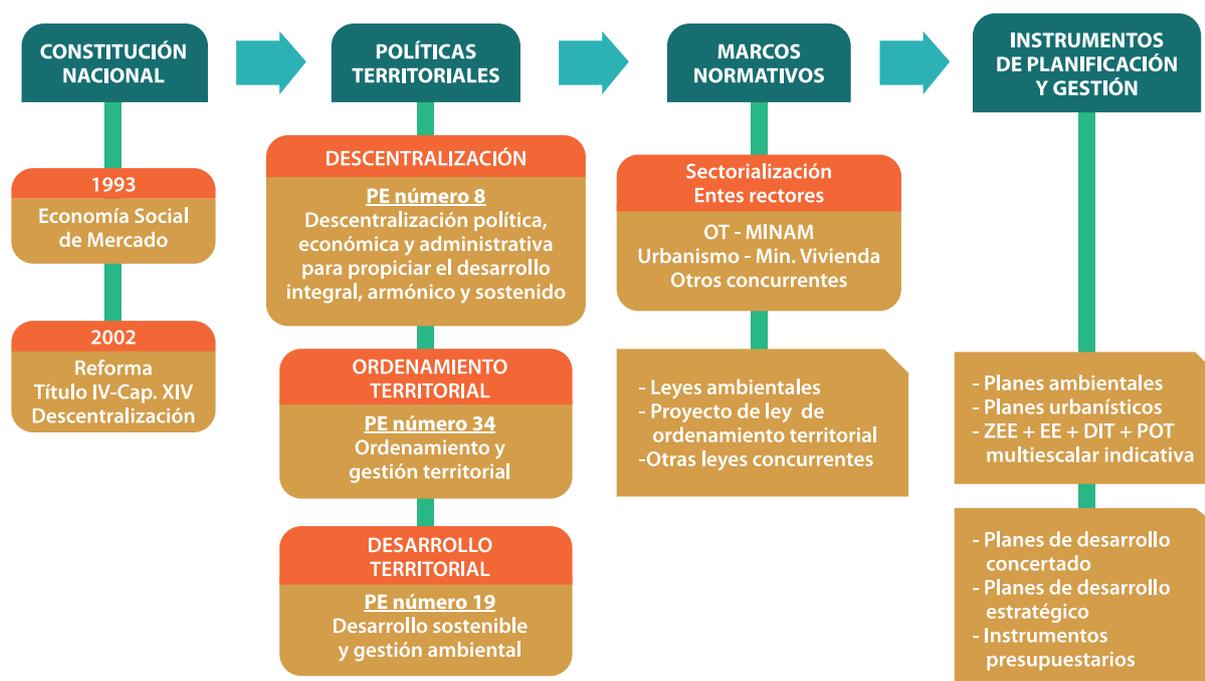
Fuente: Ballón, E. Op. Cit.

Los objetivos históricamente planteados por estas políticas se han orientado a la adecuada administración y organización del territorio; a contener la tendencia a la metropolización y exacerbación del centralismo (crecimiento y concentración desmedida en algunos lugares); a la disparidad y desigualdad entre los territorios; a la descentralización de las decisiones; al desarrollo de las regiones; a detener la fragmentación y la conflictividad social, así como a lograr un uso más democrático, racional y sostenible de los recursos naturales. Como hemos podido notar, se trata de lograr un desarrollo más armónico en todos los sentidos.

En el Perú es pertinente impulsar políticas territoriales a fin de revertir las tendencias que observamos y que ya fueron aludidas. Esto implica una redefinición del rol del Estado y del propio modelo de desarrollo. Requiere una gestión distinta del territorio, en la que el planeamiento es fundamental. Supone una gobernanza democrática donde la inversión no es lo central, sino el bienestar común, que necesita no solo de los actores privados y de la economía sino también que los conflictos territoriales se resuelvan democráticamente.

2. SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN EL PERÚ

Gráfico 7
Políticas territoriales, marcos e instrumentos



Nota: DIT Diagnóstico integral del territorio
EE Estudios especializados
PE Política de Estado del Acuerdo Nacional
POT Plan de ordenamiento territorial
ZEE Zonificación ecológica y económica

Fuente: Ballón, E. Op. Cit. Tomado de Carmen Fernández de Castro, PNUD.

2.1 La descentralización

En el Perú se han impulsado políticas territoriales desde hace décadas a través de experiencias de desarrollo local, de planeamiento urbano, de varios experimentos descentralizadores y de construcción de regiones. Sin embargo, las actuales políticas territoriales deben situarse en el marco de la implementación del Consenso de Washington en la década de los noventa y, con ello, de un modelo de desarrollo y de

Estado que podríamos denominar como neoliberales. Estos han determinado la manera como se ha ordenado el poder en el territorio, sin generar procesos de convergencia territorial; más bien han mantenido las brechas y las desigualdades territoriales.¹¹

El último experimento descentralista, iniciado en el Gobierno de Alejandro Toledo, se dio en el marco de

11. Para profundizar este tema, puede ser útil revisar el siguiente texto: Gonzales de Olarte, Efraín. (2010). "Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010". En Rodríguez, José y Mario D. Tello (eds.). *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*. Lima: PUCP <<http://bit.ly/2wrxiOb>>.

la modernización estatal orientada a delegar responsabilidades y buscar mayores niveles de eficiencia. Se consideró que los gobiernos descentralizados podrían ayudar a legitimar al Estado y hacerlo más eficiente por su cercanía a la gente y sus necesidades en un contexto de escasez económica. La situación cambió con el ciclo de altos precios de las materias primas, especialmente en la minería, debido a que la disputa por la captura de la renta entre los gobiernos descentralizados y el Gobierno central y la presión de la sociedad por ampliar los márgenes de ingresos para el Estado, además de los conflictos que se originaron por el despliegue de los proyectos extractivos en el territorio, generaron procesos de recentralización política y concentración económica.

Así, la descentralización, a pesar de tener continuidad y haber distribuido importantes recursos gracias al impacto de las industrias extractivas en diversos territorios, no contribuyó a revertir las tendencias del centralismo y la desigualdad territorial y, más bien, puede decirse que estas se ampliaron. La descentralización terminó siendo incapaz de gestionar el desarrollo territorial; además, se produjeron situaciones de corrupción e ineficiencia que, sin embargo, no son exclusivas de los gobiernos descentralizados, sino que permean a todo el Estado. La situación se agravó con la distribución de la renta de las actividades extractivas que amplió los ingresos de los gobiernos regionales y locales.

Hitos, debilidades y limitaciones del proceso de descentralización

- El fracaso de la fusión de los departamentos en el referendo del 2005 por la negativa de la mayoría de estos a conformar regiones, ya que la descentralización inaugurada en el 2002 se hizo sobre la base de los antiguos departamentos.
- Su carácter político y administrativo y no económico y territorial.
- La desactivación del Consejo Nacional de Descentralización en el Gobierno de Alan García, que dejó al proceso sin una conducción fuerte y excluyó a los representantes de las instancias subnacionales.
- El *shock* de transferencia de competencias sin considerar el costeo o las capacidades que necesitaban los gobiernos descentralizados.
- La negativa a avanzar en la descentralización fiscal que fue condicionada a la fusión de departamentos.
- Su desarticulación del proceso de modernización del Estado en su conjunto, que hubiera implicado vincular planeamiento, presupuesto, adecuada distribución de funciones y competencias, sistemas de control apropiados y eficaces así como procedimientos de coordinación y articulación vertical y horizontal, hoy casi inexistentes.
- Gobiernos regionales con estructuras organizativas que partían de diseños rígidos, que se superponían a las empleadas por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Además, terminaron convertidos en ejecutores de las políticas sectoriales.

El panorama hoy es de crisis de la descentralización, además del descrédito de quienes pretenden e insisten en que la salida es privatizar la inversión pública y seguir otorgando a la inversión privada el rol exclusivo en el desarrollo, la asignación y distribución de los recursos.

A pesar de más de quince años de descentralización, el Perú sigue mostrando divergencias y desigualdades territoriales importantes no solo entre regiones

o departamentos, sino también dentro de los propios departamentos. Todo esto potenciado por la renta de las actividades extractivas redistribuida de manera irracional e inequitativa, sin considerar estrategias más consistentes de desarrollo territorial. Igualmente, el centralismo se ha mantenido y Lima conserva de manera abrumadora el poder económico y político. Las brechas urbano-rurales son también importantes, así como la fragmentación territorial y las dificultades para gobernar los territorios y dotarlos de estrategias de desarrollo.

2.2 La zonificación ecológica y económica (ZEE) y el ordenamiento territorial¹²

Una de las preocupaciones más importantes en las últimas décadas es la dimensión ambiental y la sostenibilidad del desarrollo. En el Perú, el ordenamiento territorial se consideró prioritario desde esta perspectiva. En otros países, el OT se ve como una estrategia que apunta a un desarrollo territorial armónico que define competencias, funciones, responsabilidades, mecanismos de financiamiento, coordinación y subsidiariedad entre los niveles involucrados dentro de un sistema territorial.

El OT implica la elaboración de un diagnóstico territorial y la formulación de un plan que permita regular el uso y la ocupación del territorio, a través de la gestión del mismo. El Ministerio del Ambiente (Minam) fue designado como el ente rector del OT, aunque los gobiernos regionales y provinciales ya tenían definidas como competencias el ordenamiento de su territorio y la gestión sostenible de los recursos naturales; además, otros sectores tenían también políticas con incidencia en la planificación del territorio. Esto ha ido configurando un proceso de OT desarticulado.

En medio de la conflictividad social que resulta de la creciente presión de las actividades extractivas en los territorios y la superposición de usos, se planteó la urgencia de contar con una política y una ley de ordenamiento territorial que armonizara los instrumentos de OT en un sistema que también fuera útil para darle un enfoque territorial al planeamiento y la gestión del desarrollo en el país y en los ámbitos descentralizados.

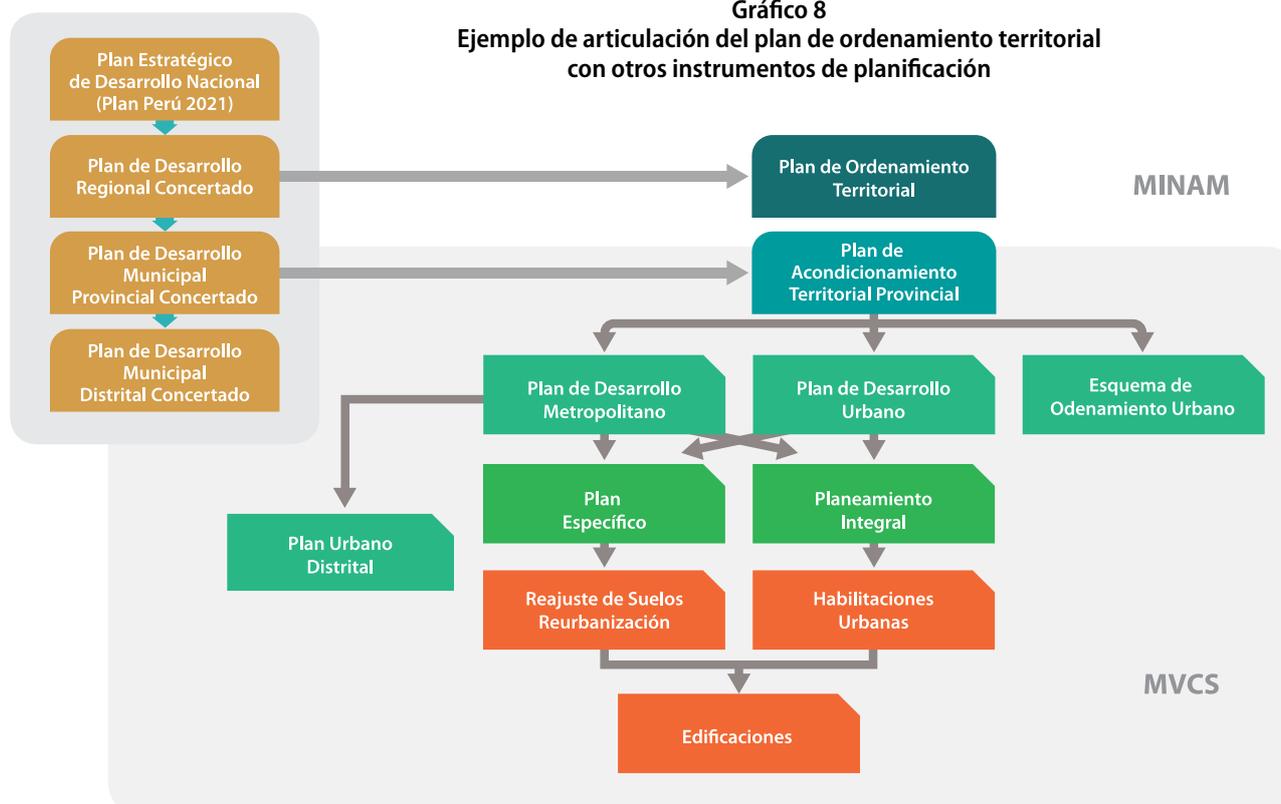
Ante la resistencia del Estado a planificar el desarrollo y su opción por concentrar las decisiones que definen la presencia de las actividades extractivas consideradas de interés nacional solo se avanzó en la formulación de una política de ordenamiento y gestión territorial —que entendía que la gestión del territorio implicaba la articulación de las políticas con un enfoque territorial—, la cual se aprobó en el año 2012 como política 34 del Acuerdo Nacional, pero jamás se presentó. Nunca se llegó a discutir una ley de OT.

Recorrido de la política de ordenamiento territorial en los últimos años

- Ampliación de la etapa del diagnóstico al añadir a la ZEE los estudios especializados. Esto genera la postergación indefinida de los planes de OT que son el instrumento que debiera permitir la planificación y la gestión del territorio. (Resolución Ministerial 135-2013-MINAM)
- Se da a la ZEE solo un carácter orientador y el OT y cualquier definición en términos de OT queda en manos de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (Ley 30230)
- Los otros instrumentos que inciden en el territorio se volvieron parte de la gestión, como el plan de acondicionamiento territorial, los planes de desarrollo urbano, la demarcación territorial, entre otros que no encuentran la posibilidad de articularse.
- Con la modificación del Reglamento de Organizaciones y Funciones del Minam, el OT desapareció y dio paso al ordenamiento territorial ambiental, sin que se haya ubicado su rectoría en ningún otro sector. (Decreto Supremo 002-2017-MINAM)

12. Sobre este tema ver: Grupo Propuesta Ciudadana. (2014). *El ordenamiento territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones y el país*. XXIII Ciclo de Formación. Lima: GPC <<http://bit.ly/2vMB1J4>> y Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). *Experiencias regionales. Qué aportan al ordenamiento y la gestión territorial en el país*. XXV Ciclo de Formación. Lima: GPC <<http://bit.ly/2vLbaQI>>.

Gráfico 8
Ejemplo de articulación del plan de ordenamiento territorial con otros instrumentos de planificación



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo.

Gráfico 9
Competencias sectoriales con incidencia en el territorio nacional

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia exclusiva en vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. - Articula el espacio nacional, mediante el ordenamiento territorial, que configure un Sistema Urbano Nacional. 	Ley de Organización y Funciones, artículo 4, literales a y c. ROF, artículo 7.
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia exclusiva en aeronáutica civil, infraestructura de transporte de alcance nacional e internacional, infraestructura y servicios de comunicaciones. 	Ley 29370, LOF, artículo 4, literales a, b, c, d.
Ministerio de Agricultura y Riego	<ul style="list-style-type: none"> - Competencia exclusiva en regulación de tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria, flora y fauna; recursos hídricos; infraestructura agrícola; riego y utilización de agua para uso agrario. 	Decreto Legislativo 997, LOF, artículo 4.
Ministerio de Energía y Minas	<ul style="list-style-type: none"> - Es competente para otorgar concesiones mineras. - Promueve políticas de fomento y tecnificación de electricidad, hidrocarburos y minería. - Es la autoridad ambiental competente para actividades minero-energéticas. 	Decreto Legislativo 25962. Ley Orgánica de Energía y Minas, artículo 6, literal h. ROF, artículo 4, literales d, g, h, j, k, l, m, n.
Ministerio del Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - A cargo del Plan Nacional de Acción Ambiental. - Establece la política, criterios, herramientas y procedimientos para el ordenamiento territorial. - Formula y propone la política y estrategias nacionales de gestión de los recursos naturales y diversidad biológica. 	Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones, artículo 4, numeral 4.1.
Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene competencia respecto al patrimonio cultural de la nación. - Fomenta y apoya el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. Coordina el saneamiento físico legal de sus territorios. 	Ley 29565, Ley de Creación, artículo 4, literales a y d; artículo 6, literales k y l.

Fuente: Rimarachín, Jorge. "Predictamen del proyecto de Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial". Presentación de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, 2015.

El impulso de políticas territoriales en los niveles descentralizados ha avanzado a través de la valoración de la información generada por la ZEE y la elabora-

ción de instrumentos que permiten desplegar estas políticas en las regiones. Algunos ejemplos son los siguientes:

- La incorporación de la información territorial en los planes de desarrollo concertado.
- La institucionalización de la ZEE como base para la definición de iniciativas de inversión pública y privada y la protección de determinadas áreas consideradas fundamentales para los ecosistemas y los servicios que proveen.
- La formulación de Lineamientos de Ordenamiento Territorial Regional o de políticas territoriales regionales, que son directrices de regulación o iniciativas de desarrollo de acuerdo con las aptitudes, necesidades, potencialidades y limitaciones de los territorios.
- El acompañamiento de procesos de acondicionamiento territorial en el ámbito provincial como alternativa para la gestión del territorio.

No obstante, es necesario afirmar que los gobiernos regionales y locales no tienen la fuerza suficiente para planificar y regular el uso y la ocupación del territorio. El reciente fenómeno de El Niño Costero evidenció que los gobiernos descentralizados no

consideraron los planes de prevención y gestión de riesgos y vulnerabilidades en sus decisiones, a pesar de ser vinculantes, lo que nos lleva a plantear que los actuales esfuerzos son insuficientes para planificar y ordenar el territorio.

2.3 El Plan Nacional de Diversificación Productiva¹³

Esta política se formuló el 2014, durante el Gobierno de Ollanta Humala, y surgió como iniciativa del Ministerio de la Producción (Produce). Su objetivo era usar los beneficios económicos derivados de los recursos naturales para brindar a la economía mayor capacidad productiva y transformadora en un contexto que, si bien seguía siendo alentador, ya daba señales de dificultades.

El plan busca superar la "heterogeneidad productiva" y los altos niveles de empleo informal; potenciar la

capacidad exportadora diversificando la producción y atendiendo las demandas globales; mejorar la competitividad, entre otros, e implicaba llevar adelante una serie de iniciativas entre el Estado y sus sectores, los inversionistas privados y los gobiernos descentralizados. La política se encuentra paralizada porque prima la idea de que la diversificación se desarrollará de manera espontánea y, por tanto, se rechaza cualquier intervención estatal.¹⁴

13. Ver dirección: <<http://bit.ly/2fqTq7i>>.

14. Leer el debate entre Iván Alonso y Piero Ghezzi: Alonso, I. "¡Viva la diversificación espontánea!" *El Comercio*. Lima. 28 de abril de 2017 <<http://bit.ly/2fqAzJe>> y Ghezzi, P. "Los incrédulos de la diversificación." *El Comercio*. Lima. 3 de mayo de 2017 <<http://bit.ly/2uDOspF>>.

La OCDE y las políticas territoriales ¹⁵

Tanto el Gobierno de Ollanta Humala como el de Pedro Pablo Kuczynski han mostrado disposición por ingresar a la OCDE, organización que establece determinados estándares a sus asociados, así como una serie de recomendaciones a los que pretenden serlo.

El estudio realizado por esta institución plantea que tenemos cuatro desafíos y objetivos:

- Cambiar el régimen fiscal y de transferencia, desarrollar estrategias para aumentar las habilidades y capacidades en el ámbito subnacional, reforzar los mecanismos de coordinación vertical y horizontal, y darle mayor importancia a las regiones para que la descentralización mejore la provisión de servicios. Esto implica hacer que la descentralización funcione mediante el fortalecimiento de los gobiernos descentralizados y el fomento de una lógica de cooperación para la inversión pública. Se requiere mejorar el enfoque de las políticas regionales y la capacidad institucional regional.
- Implementar políticas sectoriales y de innovación que favorezcan la diversificación de la economía y de la canasta exportadora, de abajo hacia arriba, y que generen valores adicionales a las exportaciones.
- Incorporar un enfoque estratégico en las políticas urbanas y rurales, con un protagonismo fundamental de los gobiernos regionales en la coordinación y adaptación territorial de las políticas en colaboración con los otros niveles de gobierno. Esto implica desarrollar un enfoque integral para las políticas urbanas y construir una agenda de desarrollo rural a favor del crecimiento.
- Mejorar los sistemas de información y de estadísticas para incrementar la calidad de las políticas públicas. Mejorar las definiciones estadísticas y el sistema de estadísticas territoriales.

Entre los hallazgos del estudio se constatan los siguientes:

- La diversidad territorial del país con un excesivo dominio de la capital.
- Importantes disparidades regionales e interregionales y bajo rendimiento de las ciudades secundarias.
- Zonas rurales que contribuyen a la economía, pero no explotan su potencial.
- Débiles vínculos entre las zonas urbanas y rurales debido al ineficaz planeamiento estratégico territorial, a la mala calidad de la infraestructura y a la ausencia de incentivos para coordinar la inversión y la prestación de servicios.

Por ello se reconoce la necesidad de políticas con enfoque territorial como complemento de las políticas estructurales. El Perú tiene una arquitectura institucional y de planeamiento que puede servir de base para la implementación de políticas con enfoque territorial; sin embargo, la coordinación vertical y horizontal es limitada para poner en marcha este enfoque, particularmente en el marco fiscal.

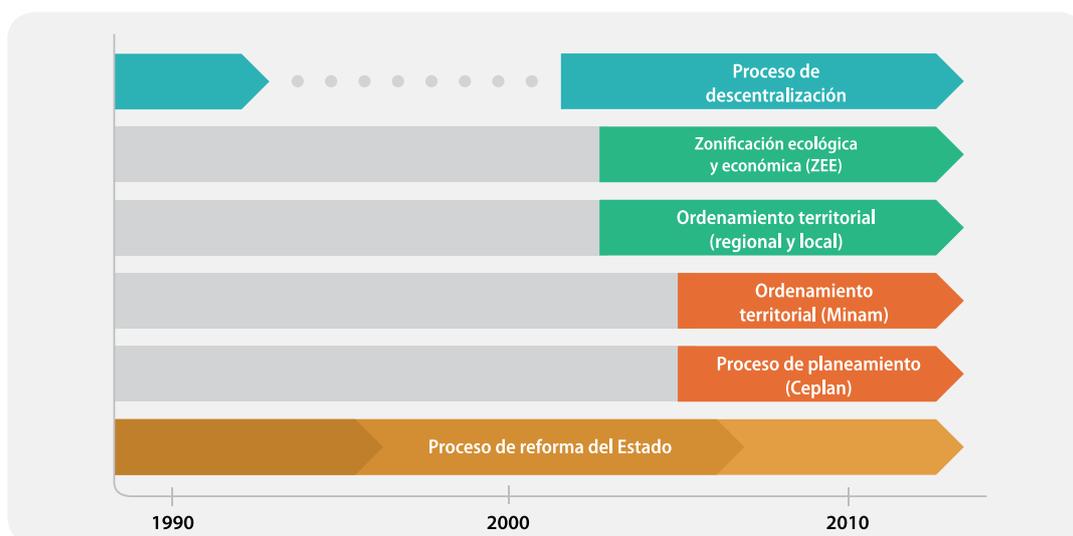
15. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Op. Cit.

2.4 Algunas reflexiones sobre las políticas territoriales en el Perú

Las políticas territoriales en el país siguen líneas paralelas y están desconectadas entre sí. Han tenido sus propias rutas de implementación como parte de una dinámica desarticulada del Estado y también de la prevalencia de una lógica sectorial. Con el modelo de desarrollo vigente, que carece de un enfoque territorial, los procesos de divergencia y desigualdad territorial se acentúan y la ruralidad queda excluida a pesar de su amplitud e importancia. Tenemos un escenario de crisis del Estado, de los sistemas de planificación y control, así como de los gobiernos descentralizados, sin posibilidad de implementar procesos de diversificación productiva, de ordenamiento y de desarrollo territorial.

Se han impuesto las dinámicas del capital, sean estas de naturaleza legal o ilegal; han configurado el territorio y han hecho que las tendencias divergentes y de desarticulación continúen siendo las principales. Lejos de que la caída de los precios de los minerales —de los cuales el país es dependiente— propicien el cambio del rumbo de la política económica o replanteen el modelo de desarrollo, el Gobierno ha decidido insistir en estos y ha concentrado más el poder político y económico para garantizar que se concreten las grandes inversiones, sin considerar a los gobiernos subnacionales o a los procesos de planificación del territorio, con lo que se generarán economías centradas en factores exógenos.

Gráfico 10 Articulación: procesos paralelos en la situación actual



Fuente: Ballón, E. Op. Cit.

La creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial en la PCM (Decreto Supremo 022-2017-PCM), los decretos legislativos relacionados con el control fiscal y el nuevo diseño del sistema de inversión pública parecen responder a las recomendaciones de la OCDE que se plantea la necesidad de incorporar el enfoque territorial en las políticas de desarrollo y articularlas institucionalmente.

No obstante, se hace más de forma que de fondo porque el viceministerio está lejos de coordinar a los diversos niveles de gobierno y parece más enfocado en enfrentar los conflictos sociales, tema incorporado en sus funciones, a través de la creación de mejores condiciones territoriales para el desarrollo de los proyec-

tos extractivos. No incluye al OT, la descentralización continúa siendo impulsada por una Secretaría y no se establece una relación clara con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

A ello se suman las nuevas normas aprobadas para la reconstrucción del país, mediante las cuales se ha creado una autoridad que actuará por encima de las funciones y competencias de los gobiernos descentralizados, tendrá amplios márgenes de discrecionalidad y limitados mecanismos de control, y ampliará la privatización de la inversión pública en nombre de las urgencias. El planeamiento y el ordenamiento territorial siguen brillando por su ausencia en la llamada reconstrucción, pues prevalece una lógica privada.

3. DESIGUALDAD SOCIAL, DINÁMICAS TERRITORIALES Y DESAFÍOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

3.1 La falta de convergencia territorial

La convergencia territorial de la economía implica que los diversos territorios acerquen sus indicadores y evidencien la superación de la desigualdad territorial. En el Perú existe una baja convergencia económica, lo que expresa una gran desigualdad y heterogeneidad territorial.

Franklin Roncal y César Liza¹⁶ explican esta desigualdad en factores tales como los siguientes:

- La alta tasa de empleo informal en el país y la fuerte desigualdad de ingresos que tienen claras expresiones territoriales.
- Una estructura empresarial localizada principalmente en Lima, aunque con un bajo nivel de innovación que es más grave en el resto del país.
- Una economía primario-exportadora con un débil tejido productivo, que hace insostenible el crecimiento y vulnerable a la economía.
- Las posibilidades de corrección de la situación descansan en pocas posibilidades de redistribución.
- Una débil institucionalidad.

A partir de esta realidad, las disparidades regionales se manifiestan de la siguiente manera:

- En el mayor o menor valor agregado bruto per cápita en los territorios.
- En los rezagos y segmentaciones en la gran heterogeneidad productiva que se muestra en las diferencias en la competitividad.

- En la existencia de una población con muy altos ingresos y otra con bajos ingresos de acuerdo a los territorios.

Con ello se mantienen patrones de crecimiento regional centro-periferia. Las disparidades regionales dependen también del mayor o menor gasto del Gobierno central, de la densidad poblacional y de los procesos migratorios, así como de la presencia de yacimientos mineros que distorsionan el PBI regional.

Para Efraín Gonzales de Olarte, el desarrollo económico tiene una expresión territorial que se refleja en los siguientes elementos: la propiedad de los territorios, las distancias que recorrer para que la economía funcione y las aglomeraciones en el espacio. Esto implica analizar las interconexiones de las aglomeraciones económicas de diverso tamaño (ciudades), la concentración de la acción del Estado y del mercado en los territorios y su relación con las aglomeraciones poblacionales. El análisis de las relaciones centro-periferia debe examinar la localización de las actividades productivas, las distancias y costos de transporte, la estructura de mercados, las economías de aglomeración, la demanda, la propiedad y el uso del espacio.¹⁷

A partir de estos elementos se constata que el Perú tiene un centro fuerte como Lima, que no logra transferir los frutos del crecimiento y que genera desigualdades sociales, productivas y distributivas. El Estado puede corregir esta situación; sin embargo, por razones económicas y políticas puede amplificar las diferencias sociales. Además, la concentración política y la económica se retroalimentan. Para enfrentar esta situación, Gonzales propone la desconcentración económica, el robustecimiento fiscal descentralizado y políticas de desarrollo regional local sostenido.

16. Roncal, Franklin y César Liza. (2015). "Crecimiento económico; convergencia y disparidades regionales en el Perú". *Ciencia y Tecnología*, año 11, n° 4, pp. 191-207, Trujillo <<http://revistas.unitru.edu.pe/index.php/PGM/article/view/1160>>.

17. Gonzales, Op. Cit.

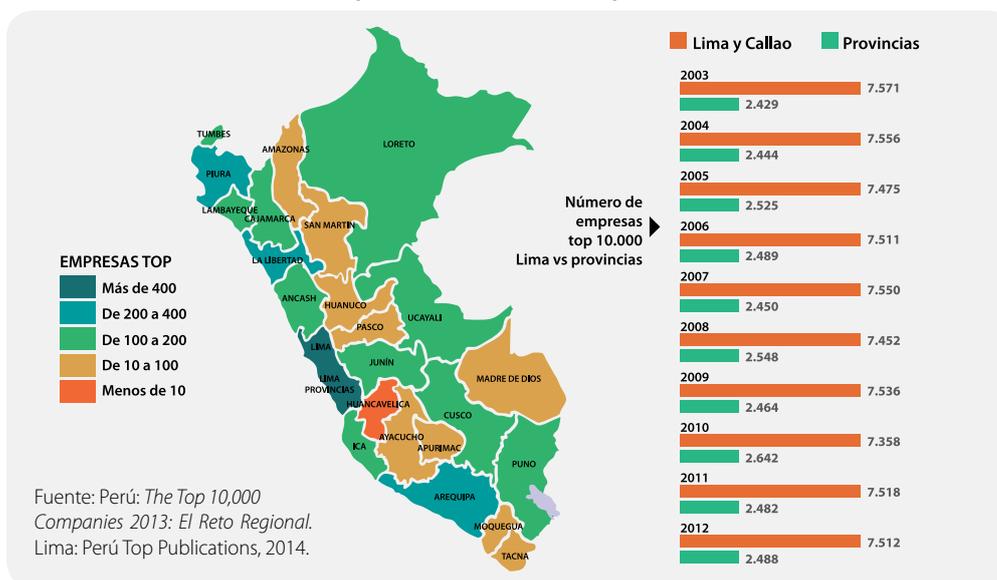
3.2 Las evidencias de la desigualdad territorial en el Perú

A través de mapas que recogen información sobre diversos aspectos es posible evidenciar la desigualdad territorial y las tendencias divergentes que persisten en el país. En los gráficos 11 y 12 podemos observar que la concentración empresarial en el Perú prácticamente no ha cambiado en casi diez años:

- Las empresas más importantes se hallan en Lima (con más de 400 trabajadores).

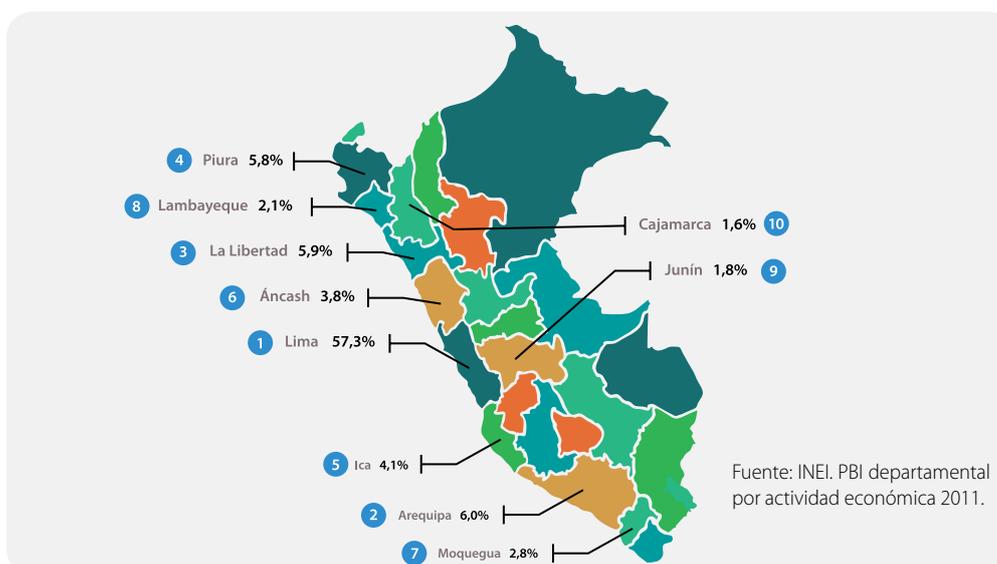
- En segundo lugar están las regiones de Piura, La Libertad y Arequipa.
- Les siguen nueve regiones: Lambayeque, Cajamarca, Áncash, Junín, Ica, Puno, Cusco, Ucayali y Loreto.
- Las más rezagadas son: Amazonas, San Martín, Huánuco, Pasco, Ayacucho, Apurímac, Moquegua, Tacna y Madre de Dios.

Gráfico 11 Mapa de concentración empresarial, 2013



En cuanto al valor agregado, es decir, a la manufactura y su aporte al PBI en el año 2011, los gráficos muestran cómo Lima concentra el 57,3% del PBI manufacturero.

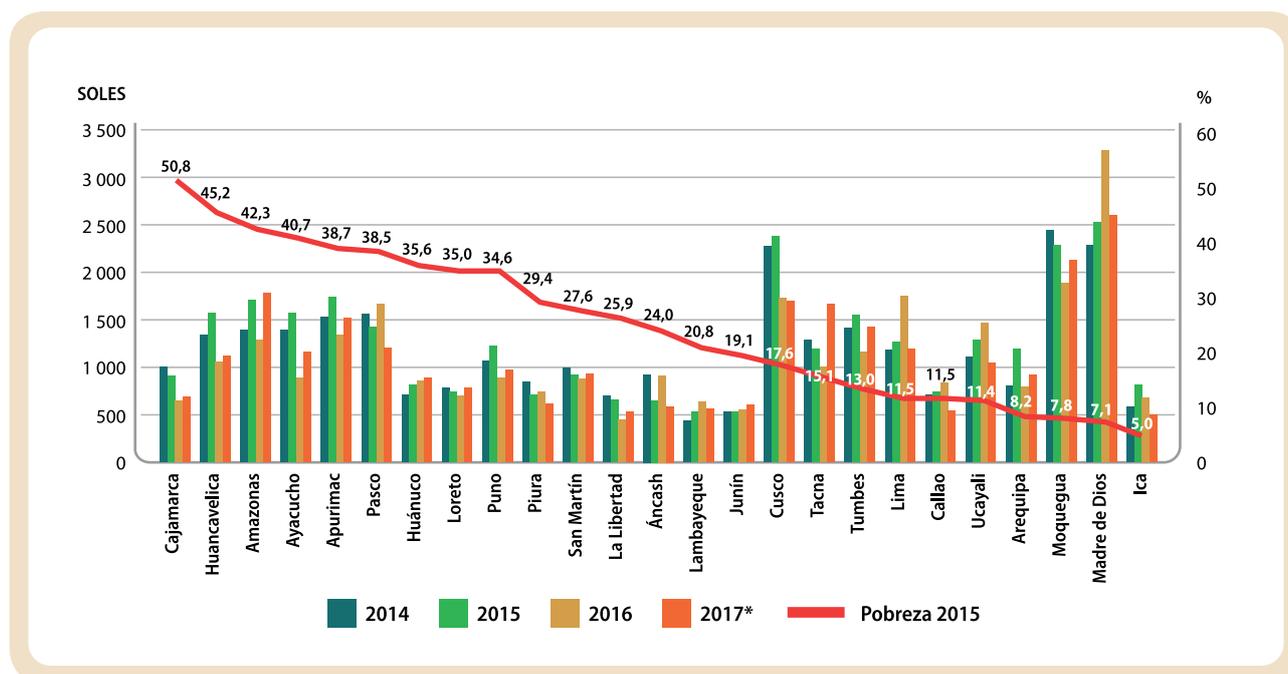
Gráfico 12 Estructura porcentual del PBI de la manufactura por región, 2011



Como ya se ha mencionado, el Estado también puede generar desigualdades si la asignación de los recursos no responde a una lógica de redistribución. A continuación se observa el presupuesto para gasto de capital per cápita por departamento, entre los años

2012 y 2017, que se contrasta con la tasa de pobreza monetaria. Cajamarca y Huancavelica, por ejemplo, reciben las menores asignaciones a pesar de ser regiones con altos niveles de pobreza.

Gráfico 13
Presupuesto de apertura para gasto de capital per cápita por departamento, 2012-2017, y tasa de pobreza monetaria, 2015 (En soles y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

* La fuente para el año 2017 es el proyecto de presupuesto público 2017.

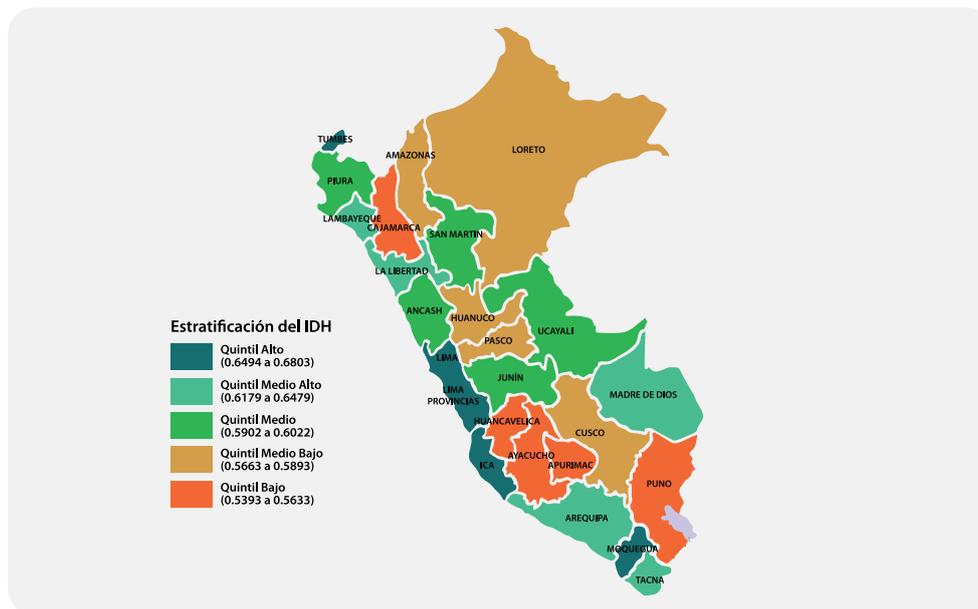
En los siguientes mapas se advierte la situación de desigualdad a través de diversas variables y sus respectivos indicadores y fórmulas de medición.

El **índice de desarrollo humano** considera una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos y el

disfrute de un nivel de vida digno, factores que se miden a través de la esperanza de vida, la escolaridad y el ingreso. El índice organizado en quintiles nos muestra lo siguiente:

- Lima, Tumbes, Ica y Moquegua tienen los niveles más altos de desarrollo humano.
- Le siguen Lambayeque, La Libertad, Arequipa, Tacna y Madre de Dios.
- En un nivel medio se hallan Piura, Áncash, Junín, San Martín y Ucayali.
- En el penúltimo lugar están Cusco, Pasco, Huánuco, Amazonas y Loreto.
- En el último lugar se encuentran Cajamarca, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Puno.

Gráfico 14
Índice departamental del desarrollo humano, 2007

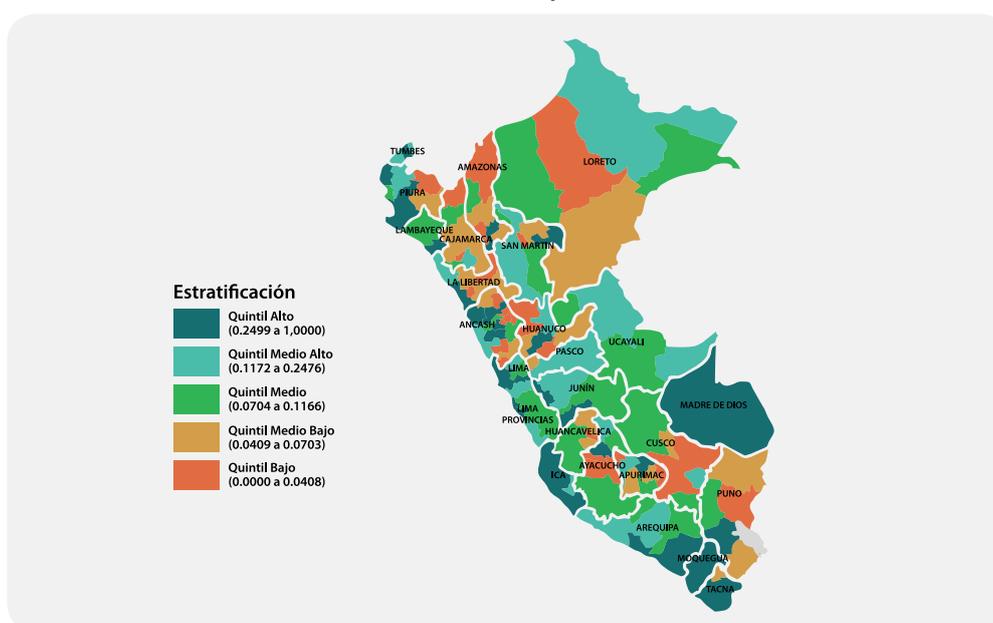


Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009.

En el caso del **índice de densidad del Estado**, el siguiente mapa nos indica que la más alta densidad se halla en la costa y luego se va diluyendo en la sierra hasta reducirse en la Amazonía. Si se analiza el detalle

por provincias se observa una mayor desigualdad dentro de los propios departamentos. El índice de densidad del Estado mide el acceso a la identidad, salud, educación, agua y desagüe, así como a electrificación.

Gráfico 15
Índice de densidad del Estado provincial, 2007



Fuente: Ibid.

El **índice de progreso social** integra indicadores en tres dimensiones: necesidades básicas humanas, fundamentos del bienestar y oportunidades, cada una de ellas con cuatro componentes. El comportamiento de las regiones se muestra a continuación:

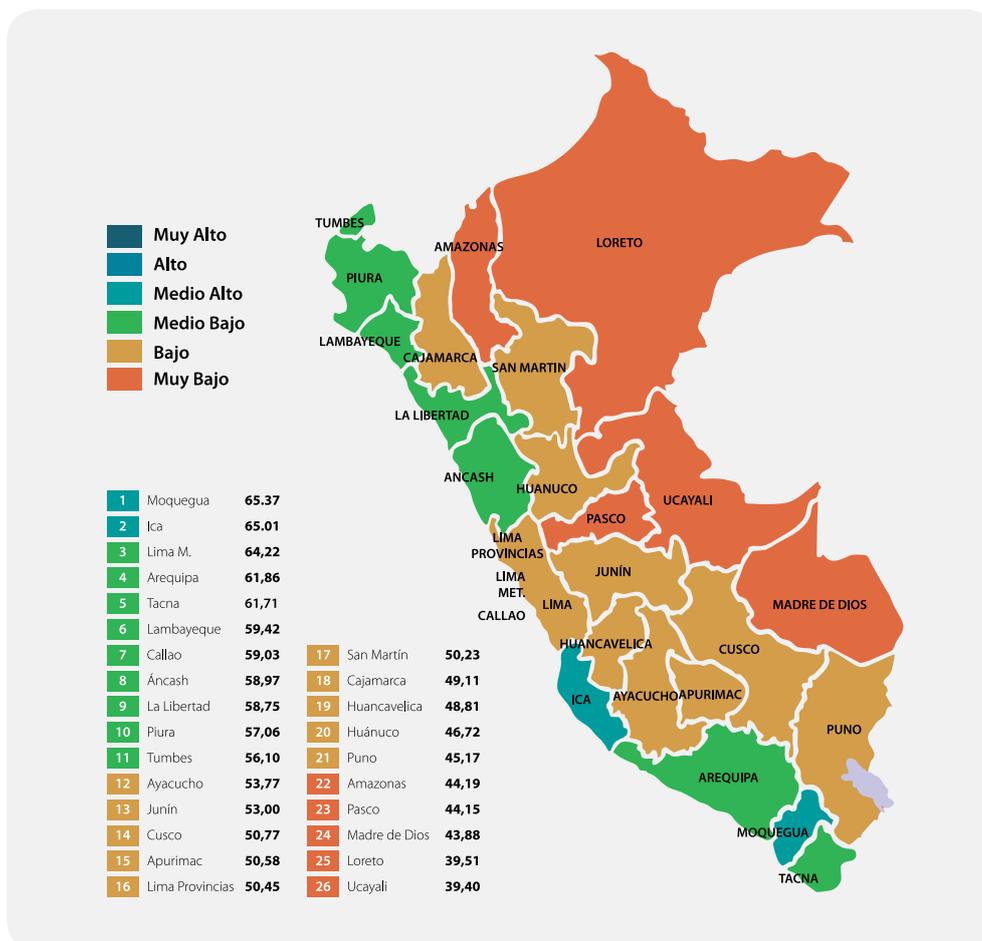
- En lo que se refiere a las necesidades básicas satisfechas (nutrición, asistencia médica, agua y saneamiento y vivienda y seguridad), el avance parece ser importante, aunque ninguna región alcanza el nivel de “muy alto”.
- En cuanto a los llamados fundamentos del bienestar, que consideran el acceso a conocimientos

básicos y a información y comunicaciones, salud y bienestar y sostenibilidad del ecosistema, el indicador disminuye de manera importante.

- En relación con las oportunidades, vinculadas a los derechos personales, la libertad personal y de elección, la tolerancia e inclusión y la educación superior, estas parecen ser bajas.

Como resultado tenemos que no existe ninguna región con un índice de progreso social “alto”. Al igual que en casos anteriores, la Amazonía es la zona más rezagada, la sierra lo es algo menos y las regiones de la costa se ubican en las zonas medias.

Gráfico 16
Clasificación de departamentos según el índice de progreso social regional, 2016

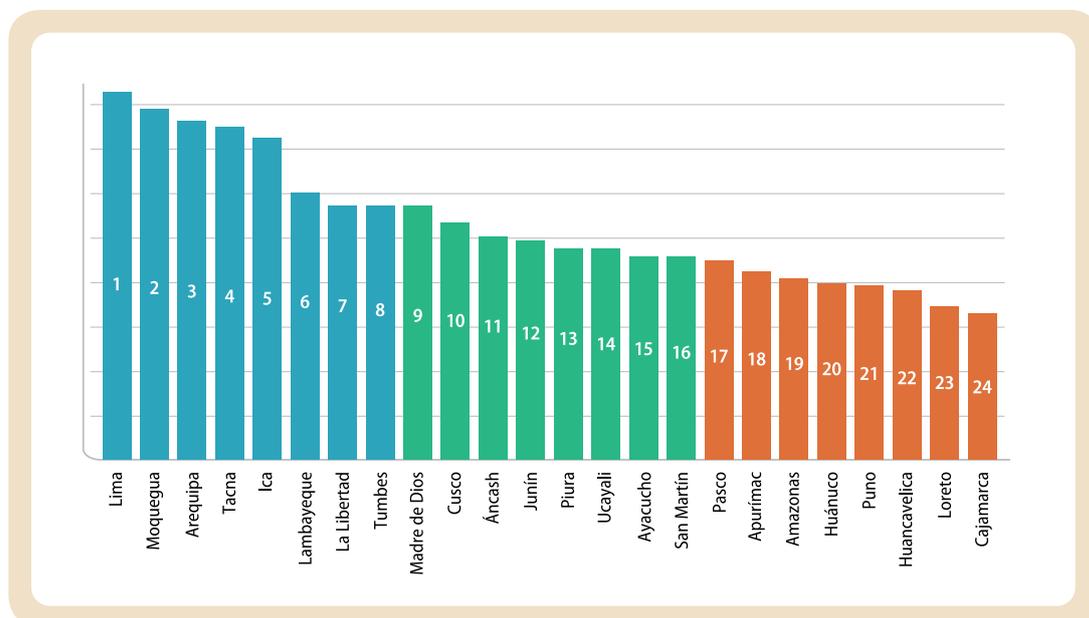


Fuente: Centrum Católica. Índice de Progreso Social Regional Perú 2016.

El **índice de competitividad regional** (Incore) integra un conjunto de variables e indicadores más amplio, que se agrupan en función del entorno eco-

nómico, infraestructura, salud, educación, situación laboral e instituciones.

Gráfico 17
Índice de competitividad regional, 2017 (Puesto entre 24 regiones)

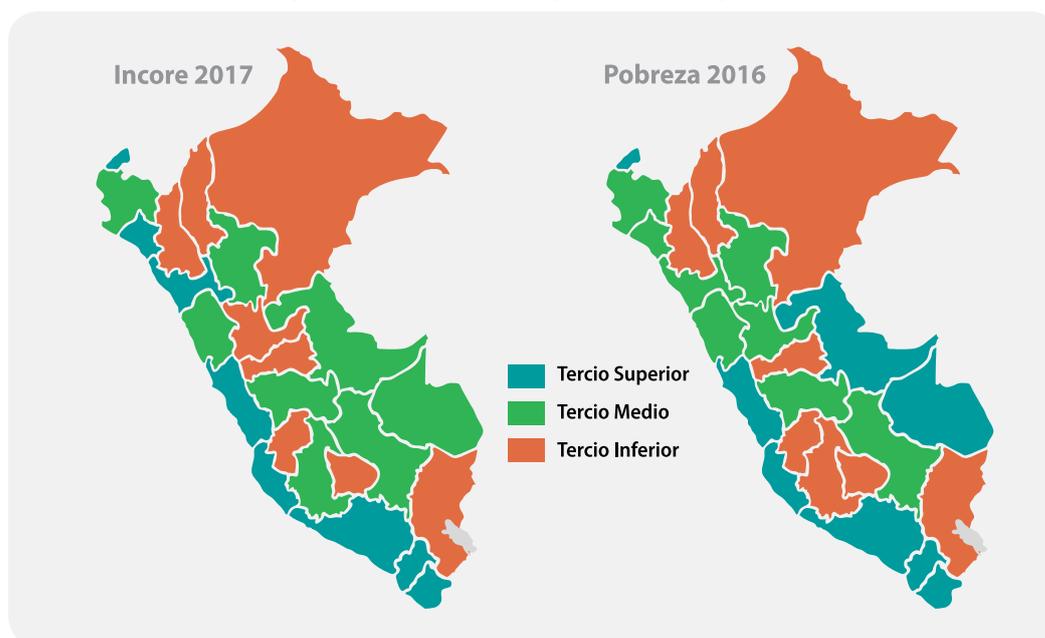


Fuente: Ibid.

Aquí encontramos que las zonas de mayor pobreza casi coinciden con las que muestran un peor índice. Las regiones que están en mejor situación económica y social también coinciden en mayor medida con

un mejor valor del índice. Las zonas más rezagadas son Loreto, Cajamarca, Amazonas y Pasco. La mejor situación en el Incore la tienen Tacna, Moquegua, Arequipa, Ica y Lima.

Gráfico 18
La competitividad 2017 en comparación con la pobreza 2016



Fuente: Instituto Peruano de Economía. Índice de Competitividad Regional, INCORE 2017.

Gráfico 19
Los 46 indicadores del Incore



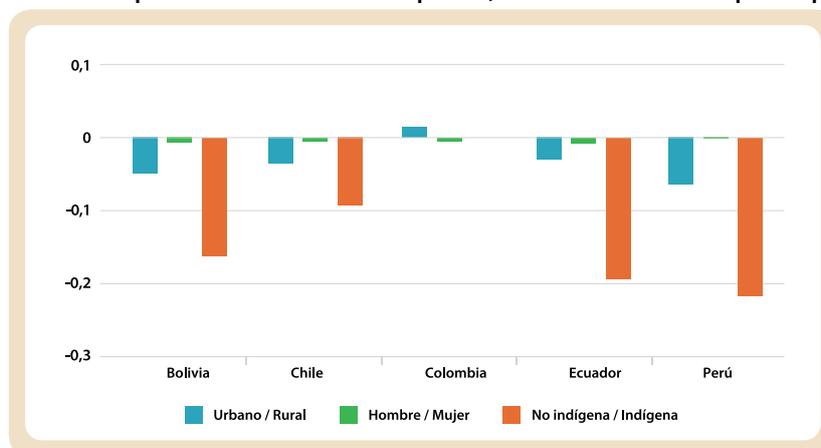
Fuente: IPE.

3.3 Las dinámicas territoriales del capital¹⁸

La desigualdad territorial y la forma como se organiza el territorio se relacionan no solo con factores relativos a la geografía. El territorio está moldeado por diversos factores, como las llamadas dinámicas del capital que también generan procesos polarizadores y desigualdades territoriales, además de otros impactos sobre la economía, el ambiente y la cultura en los territorios. En un reciente estudio sobre los impactos producidos por el auge de precios de los minerales, si bien propi-

ciaron el crecimiento económico, se puede observar, por ejemplo, que en la región andina las actividades extractivas habrían ayudado a cerrar brechas de pobreza extrema entre las zonas urbanas y rurales, entre mujeres y hombres, y entre grupos indígenas y no indígenas, pero las brechas son altas en cuanto a la pobreza en general y otros indicadores, particularmente entre las zonas rurales, donde se encuentran los proyectos extractivos, y las zonas urbanas.¹⁹

Gráfico 20
Cambios en la brecha de pobreza extrema entre tres tipos de grupos sociales (rural, género y etnicidad) durante el superciclo extractivo en cinco países (Cambio en la brecha en puntos porcentuales)

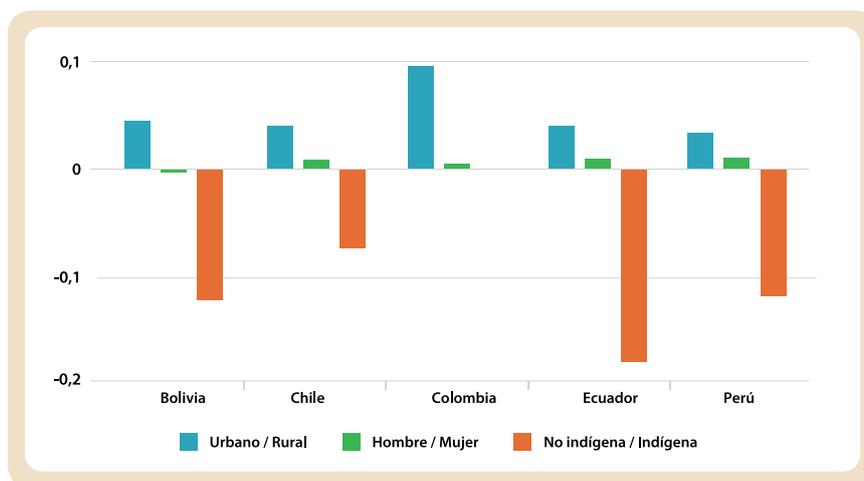


Fuente: Paredes, M. Op. Cit. Lima: NRGi, 2016.

18. Ver: Ballón, Eduardo, Álvaro Campana y Marisa Glave. (2015). "Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital". En: *Perú Hoy*. Hacia otro desarrollo. Lima: Desco.

19. Ver: Paredes Gonzales, Maritza. (2016). *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los indicadores sociales. Países Andinos*. Lima: NRGi y Fundación Ford <<http://bit.ly/2wuoxD0>>.

Gráfico 21
Cambios en la brecha de pobreza entre tres tipos de grupos sociales (rural, género y etnicidad) durante el superciclo extractivo en cinco países (Cambio en la brecha en puntos porcentuales)

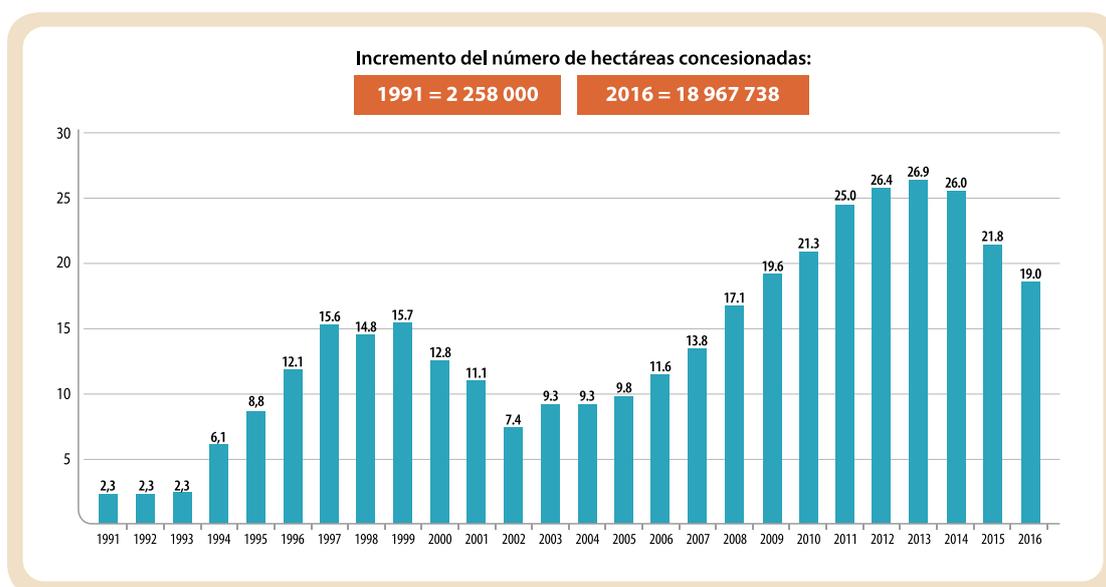


Fuente: Paredes, M. Op. Cit. Lima: NREGI, 2016.

Las concesiones en el país, que las define el sector energía y minas, organizan de una determinada manera el territorio y, muchas veces, estas se superponen a otros usos y generan conflictos. A ello se añade el crecimiento exponencial de las concesiones, las cuales se otorgan con mucha facilidad. No hay consideraciones de planeamiento. Los proyectos mineros determinan también las características que va tomando el territorio. Estos son parte de las dinámicas del capital. Los grandes proyectos, declarados como de "interés nacional" son parte de la búsqueda del

Estado central por optimizar nuestras ventajas comparativas nacionales, pero no así las potencialidades y necesidades de los territorios. Esto ha propiciado conflictos. Los proyectos mineros generan un impacto importante sobre los territorios y tienen consecuencias desiguales y no planificadas en su desarrollo, sustentadas en la lógica del "chorreo", es decir que las inversiones producirán un movimiento económico que, tarde o temprano, terminará beneficiando a todos los sectores y grupos sociales.

Gráfico 22
Evolución de las concesiones mineras, 1991-2016 (En millones de hectáreas)



Fuente: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), mayo de 2016. Elaboración: CooperAcción.

Entre las dinámicas que definen *de facto* el ordenamiento del territorio, con diversos efectos, podemos encontrar también a las economías ilegales e informales que crean determinados circuitos económicos y permean espacios del propio Estado y los copan. El narcotráfico, la minería ilegal y la informal así como la tala ilegal son actividades que impactan en los territorios y en el acceso o vulneración de derechos de las poblaciones. Además, estos cuestionan la capacidad de los gobiernos descentralizados para ejercer un mandato efectivo por sus escasos recursos y limitados instrumentos para imponer la autoridad o implementar políticas de desarrollo.

Otras dinámicas del capital están relacionadas con el uso de la tierra y la tendencia a la concentración que se ha producido en los últimos años. Se ha desarrollado una importante agricultura de exportación y, en forma paralela, las tierras se han ido concentrando a partir de aquellas que el propio Estado ganó para el agro a través de proyectos de irrigación significativos en la costa, que estaban destinadas a beneficiar a los pequeños y medianos agricultores y a democratizar la tierra.

La relación entre lo urbano y lo rural es un tema relevante en la consideración de las dinámicas territoriales. Según el INEI, el 76% de la población peruana es urbana; sin embargo, de acuerdo con el concepto de ciudades del Banco Mundial y las mediciones que efectúa, el 40% del país sigue siendo rural. Sin contar Lima, solo el 40% de la población vive en ciudades de más de 20 000 habitantes. Las ciudades tienen mayor cantidad de habitantes cuando se hallan cerca de la red vial, con excepción de Iquitos. El poder centralista se ha basado en la ausencia de conglomerados urbanos mayores, sin autonomía y débil integración vial.

Sin embargo, existe una acelerada urbanización gracias a la inversión en vías. La mayoría de ciudades que destacan se ubica en la costa, debido a la dispersión que hay en la sierra y más aún en la Amazonía; todavía son pocas las ciudades intermedias que son claves para la articulación de un sistema de ciudades. Estos cambios responden a las dinámicas del mercado y no están regulados ni planificados. Como es evidente, estos procesos también generan desigualdades territoriales.

Gráfico 23
Red vial pavimentada 2011 y 2016



Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La aceleración de la inversión en vías generará una nueva trama urbana con mayor gravitación de ciudades en

el norte, Arequipa y Cusco. Se prevé que en el 2021, el Perú tendrá el siguiente sistema de ciudades:

Tipo de ciudad	N° de habitantes
1 metrópoli	Más de 8 millones
4 metrópolis macrorregionales	Entre 500 000 y 1 500 000
11 ciudades intermedias regionales	Entre 200 000 y 499 999
12 ciudades intermedias subregionales	Entre 100 000 y 199 999
14 ciudades intermedias menores	Entre 50 000 y 99 999
49 ciudades	Entre 20 000 y 49 999

Fuente: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación al Proceso de Descentralización. Informe Anual 2014-2015. Lima: Congreso de la República, p.22-23.

Por último, existen otras dinámicas que impactan en el territorio, como los proyectos de integración re-

gional (continental) o los megaproyectos que se han puesto en marcha en los últimos años.

3.4 Los retos de la descentralización: a modo de conclusión²⁰

Como hemos podido observar, se echa de menos nuevamente a la planificación, se carece del impulso a las políticas territoriales que permitirían superar las desigualdades, cerrar las brechas territoriales y canalizar de manera adecuada las inversiones, entre otros aspectos. La descentralización es una de esas políticas claves; sin embargo, como ya hemos mencionado, se la ha dejado librada a su suerte. No obstante, las proposiciones de los actores en los territorios y de los gobiernos subnacionales pueden abrir procesos de cambio. A pesar de las dificultades se han impulsado algunas iniciativas en el marco de las actuales normas que pueden ser la base para impulsar transformaciones más profundas.

Por ello es importante identificar algunos desafíos de los gobiernos regionales y locales, como los que se plantean a continuación:

- Trabajar en el desarrollo de una gestión eficaz del territorio regional, con instrumentos adecuados. El ordenamiento territorial es uno de los más importantes, así como la articulación entre la planificación con enfoque territorial y el presupuesto. Varios gobiernos regionales han creado sus propios instrumentos ante la imposibilidad de formular sus planes de OT y utilizan la información de su zonificación ecológica y económica para darle un enfoque territorial a todas sus herramientas de gestión.
- Los gobiernos regionales pueden liderar el desarrollo de su territorio mediante la implementación de proyectos de mayor escala, es decir, no

solo pensados desde una perspectiva local. Asimismo, territorializando las políticas nacionales, actuando como mediadores y articuladores entre el nivel nacional y local, y cuidando de no competir con los gobiernos locales en la escala local.

- Construir políticas y acciones promocionales de los sectores productivos, adaptadas a las peculiares características del territorio. Las políticas de diversificación económica y productiva deben ser prioridades de los gobiernos regionales y locales.
- Reinventar la participación ciudadana, pues esta no es viable sin actores sociales con una perspectiva de desarrollo "autocentrado" (que apunta al desarrollo del territorio propio), aprovechando las potencialidades endógenas y las oportunidades exógenas.
- Dinamizar la producción a través de la universalización de la provisión de servicios, de políticas de competitividad y de la articulación de dinámicas territoriales y sectoriales.
- Impulsar la equidad mediante el despliegue de estrategias específicas y de gestiones diferenciadas para desarrollar procesos de convergencia entre territorios.
- Procesar cambios institucionales dejando de lado los diseños inerciales para dotarse de mayor autonomía, de más capacidades para definir prioridades de política e inversión, y de medios de intervención como normas y agencias.

20. Algunas de estas ideas fueron recogidas de las presentaciones de María Isabel Remy para el taller de formación de formadores del Grupo Propuesta Ciudadana desarrollado en el año 2016.

Elaborado por:



Socios del Grupo Propuesta Ciudadana:



Con el apoyo de:



Grupo Propuesta Ciudadana

Calle Baca Flor 194 Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 261-1414 / 264-1418

Correo electrónico: propuest@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe