

DINÁMICAS TERRITORIALES, DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

CEDEP-GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Ciclo de Formación

PARTE 1

- 1. Políticas territoriales y desarrollo territorial: marco conceptual y características.**
- 2. Situación de las políticas territoriales en el Perú: Ordenamiento territorial, desarrollo territorial y descentralización.**

PARTE 2

- 3. Desigualdad territorial y dinámicas territoriales en el Perú.**
- 4. Desafíos para nuestras regiones**

TRABAJO APLICATIVO

PARTE 1

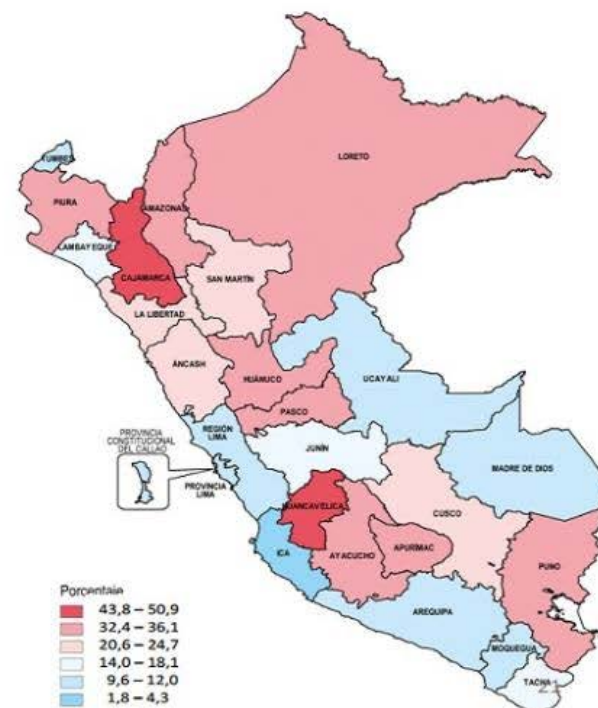
1. POLÍTICAS TERRITORIALES Y DESARROLLO TERRITORIAL: MARCO CONCEPTUAL Y CARACTERÍSTICAS.

2. SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN EL PERÚ: ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN.

La desigualdad territorial

Perú: 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%

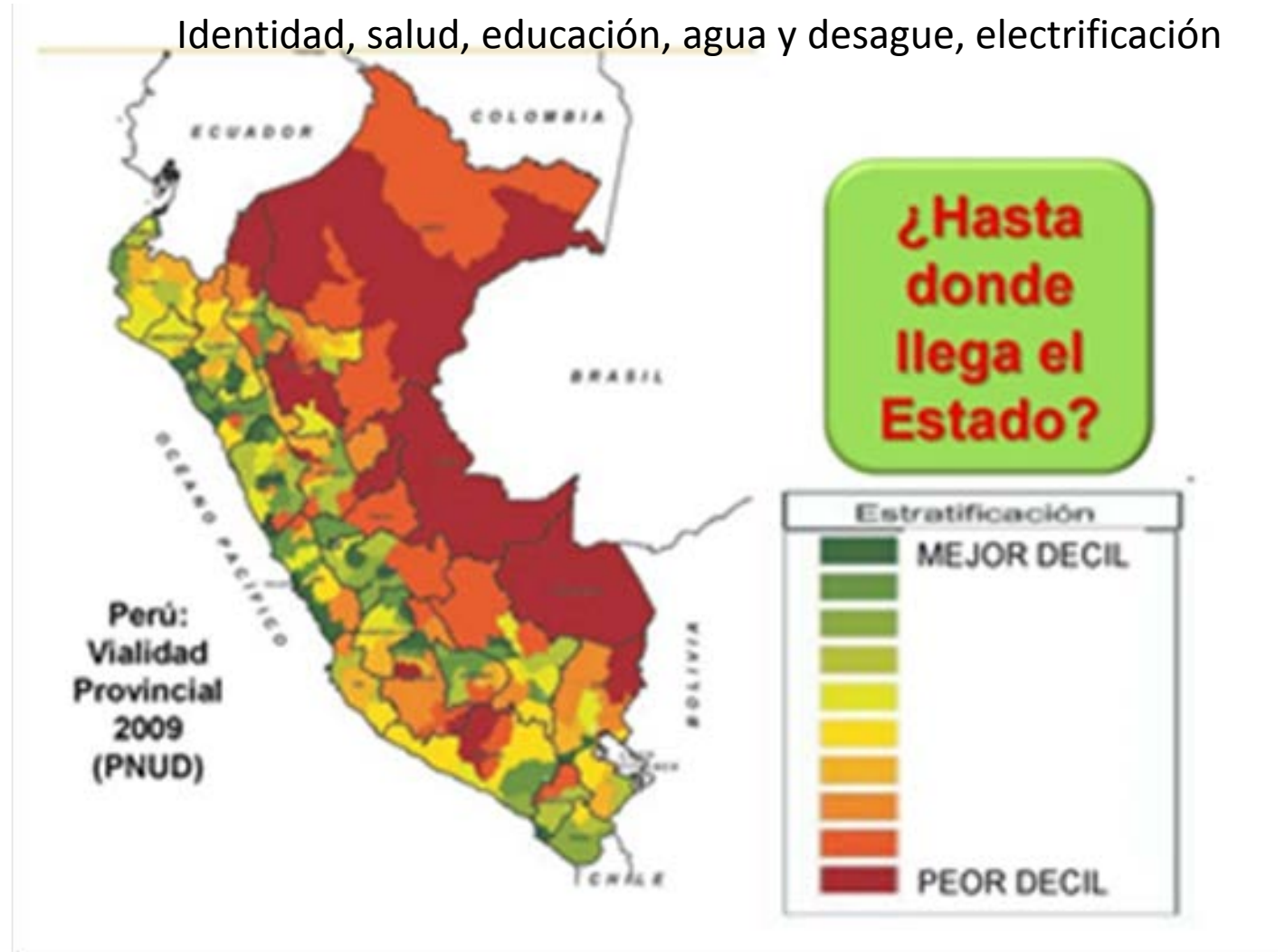


Mapa del Índice de Desarrollo Humano



Índice de densidad del Estado

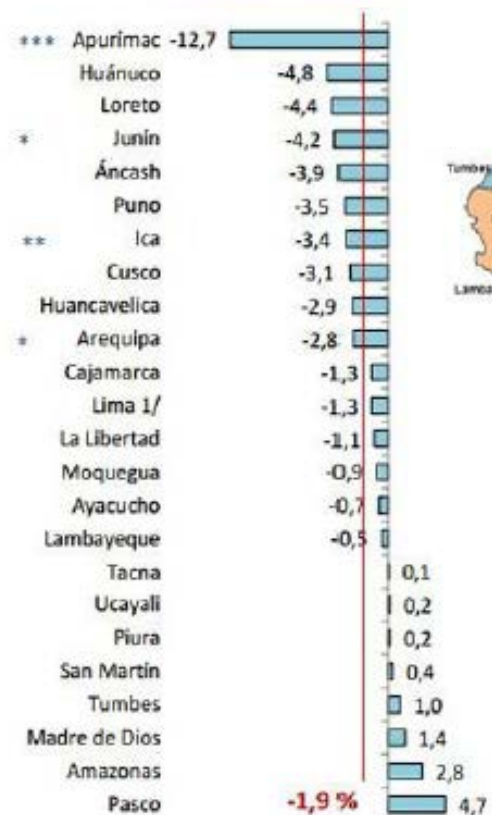
Identidad, salud, educación, agua y desagüe, electrificación



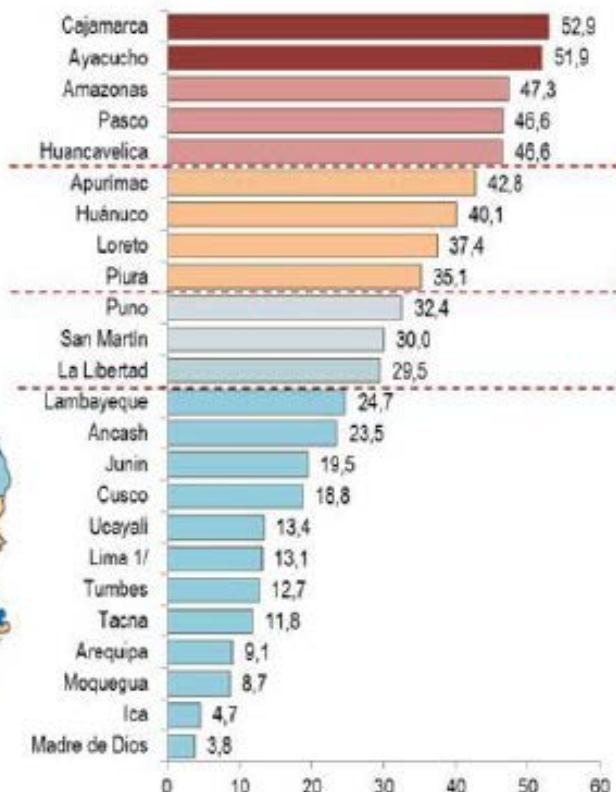
vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno: esperanza de vida, escolaridad e ingreso

Incidencia de Pobreza Monetaria por grupos de departamentos, 2012 - 2013

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA POR DEPARTAMENTO, 2012- 2013
(Puntos porcentuales)



GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA MONETARIA SEMEJANTES ESTADÍSTICAMENTE



Diferencia significativa ($p < 0.10$).

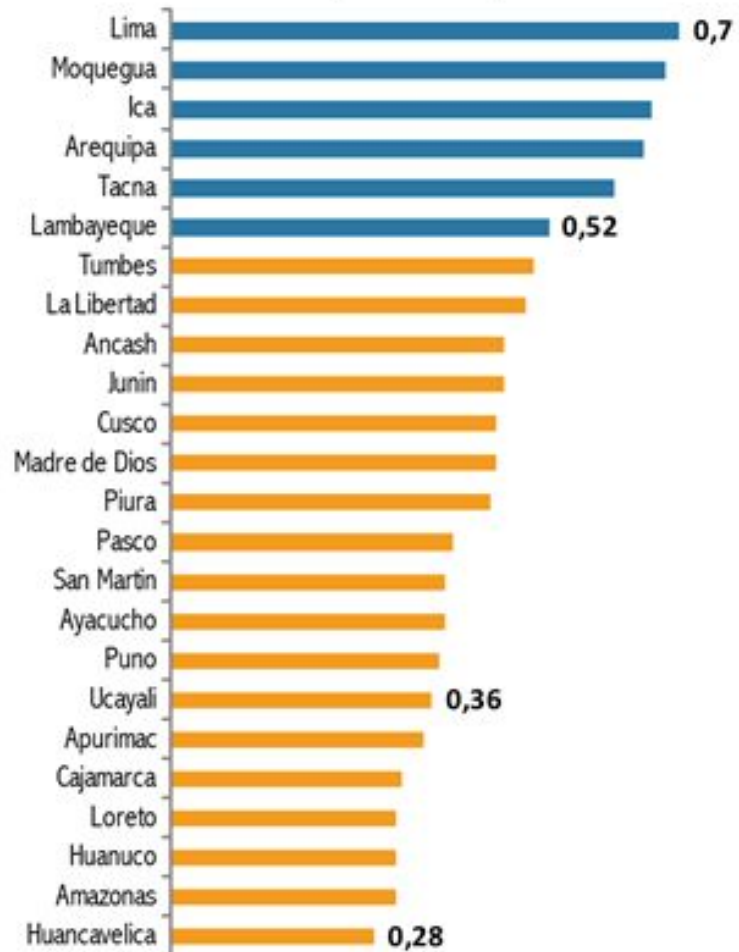
Diferencia altamente significativa ($p < 0.05$).

Diferencia muy altamente significativa ($p < 0.01$).

fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2012 - 2013.

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL (ICR)

(2013 / 2014)



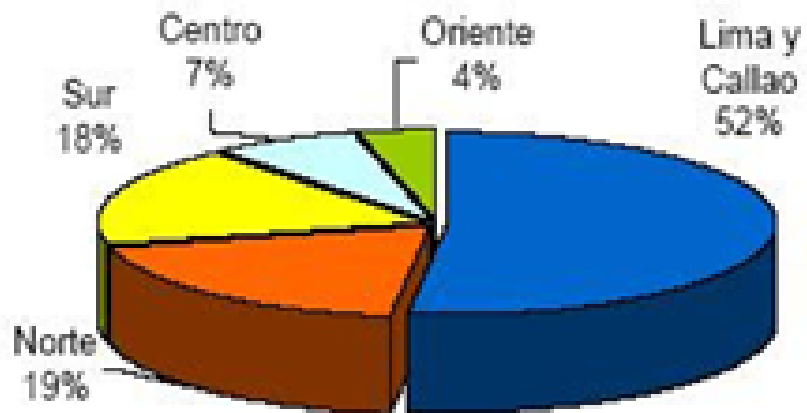
Fuente: Consejo Nacional de la Competitividad

Elaboración: IEDEP

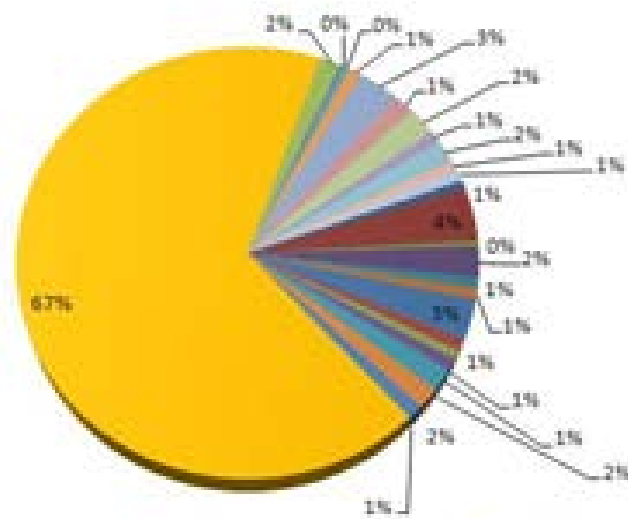
Índice de competitividad:
Entorno económico
Infraestructura
Educación.
Situación Laboral
Situación institucional.

Instituto Peruano de Economía.

Centralismo en la distribución de las empresas peruanas



Inversión del Estado por regiones



- AMAZONAS
- AREQUIPA
- CUSCO
- ICA
- LAMBAYEQUE
- MADRE DE DIOS
- PURA
- SAN MARTIN
- UCAVALI

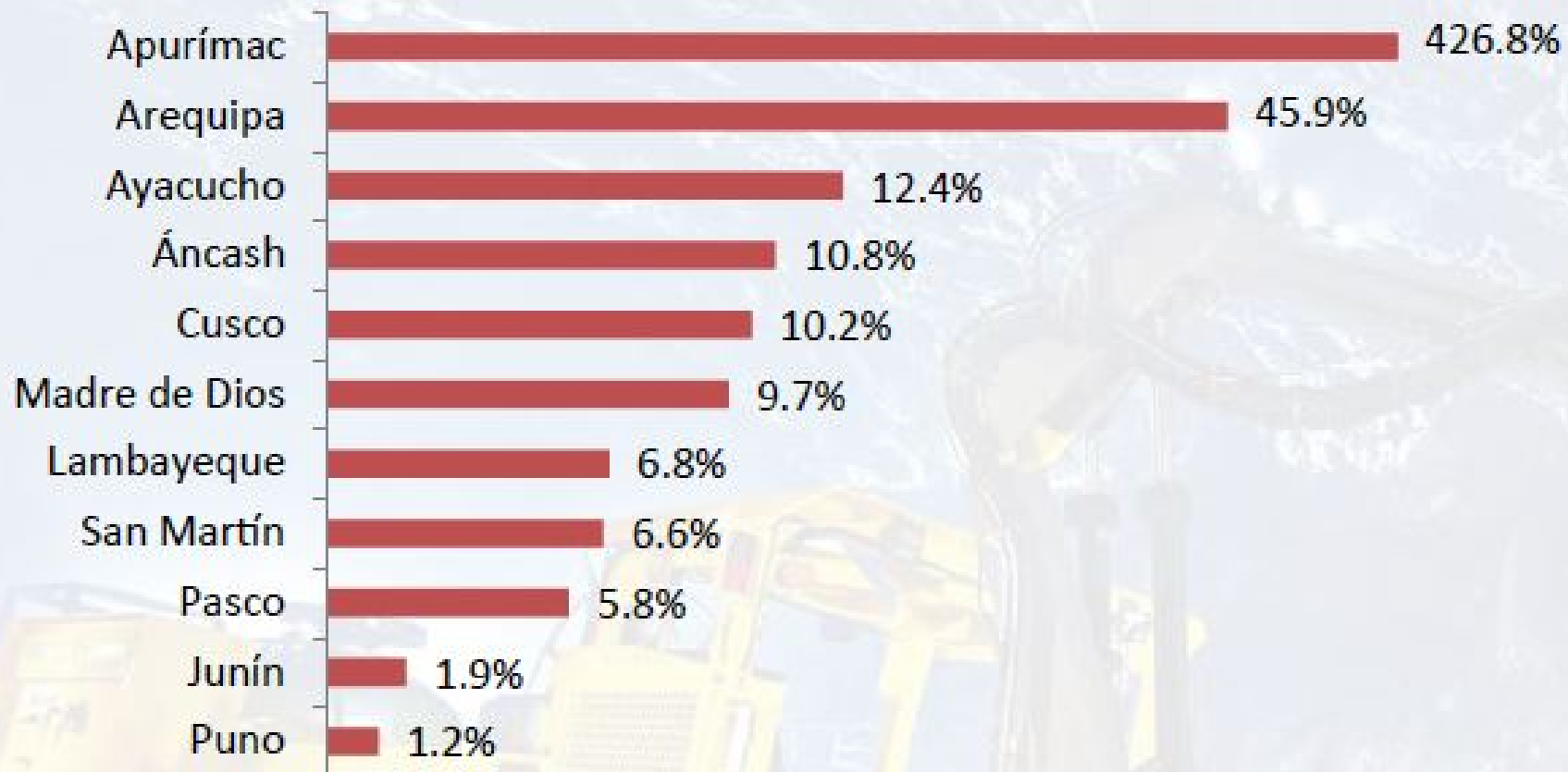
- ANCASH
- ATACUCHO
- HUANCVELICA
- JUNIN
- MOQUEGUA
- PROV. CONSTITUC. DEL CALLAO
- TACNA

- APURIMAC
- CAJAMARCA
- HUANUCO
- LA LIBERTAD
- LORETO
- PASCO
- PUNO
- TUMBESES



Densidad poblacional por ciudades

CRECIMIENTO ECONÓMICO POR REGIONES - ESTIMADO 2016



Fuente: INEI, BCRP, MEM, MINAGRI, MEF, ASOCEM

Elaboración: CIE- PERUCÁMARAS

Planteamiento del problema

- ¿Sobre qué es que queremos reflexionar?

Planteamiento del problema:

- Desigualdades territoriales: producto de las dinámicas del mercado, del estado, en una perspectiva histórica y estructural. Modelo de desarrollo y de Estado
- Las implicancias de esas desigualdades.
- Las políticas y la institucionalidad que se requiere para enfrentar la desigualdad territorial.

Planteamiento del problema

- En el Perú y América Latina se ha producido un crecimiento importante, sin embargo, no ha permitido superar las grandes desigualdades. Tenemos sociedades y territorios desiguales.
- Este desarrollo es poco sostenible y vulnerable: está atado a los precios altos de las materias primas, no es planificado, no ha generado tejido productivo ni una institucionalidad fuertes.
- Crisis del Estado y crisis de la economía: corrupción, caída de los precios de los commodities, crisis de la economía mundial.
- Tipo de estado: mínimo, promotor de las inversiones. No planifica, no tiene adecuados controles, no tiene mayor iniciativa en el desarrollo, considera sus ventajas comparativas nacionales, está capturado y concentrado. Descentralización limitada
- Tipo de economía: primario exportadora, flexibilización social y ambiental, no diversificada, no considera las potencialidades de los territorios, se ha agudizado la desigualdad, producen conflictos, no redistribuye. Desigualdades territoriales: Lima y las regiones, lo urbano y lo rural, entre las regiones, dentro de las regiones.
- Soluciones desde el gobierno frente a la corrupción, desastres, reconstrucción: privatización de la inversión pública y “carrera hacia el fondo”

Planteamiento del problema

- Un nuevo estado y un nuevo enfoque del desarrollo.
- Enfoque territorial.
- Políticas territoriales.
- La importancia de la descentralización.

Identificar las causas de la desigualdad territorial.

- **CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe**
- regiones más desiguales
- sociedad polarizada y segmentada
- **desigualdades tienen una expresión territorial**, existe una desigualdad territorial que establece consideraciones geográficas en la distribución de la pobreza, **la posibilidad de ejercer derechos y acceder a oportunidades** generando disparidades, divergencias , brechas territoriales .
- Las **diferencias significativas entre las áreas urbanas y rurales, entre la costa, la sierra y la selva, entre los departamentos-regiones, o dentro de las propias regiones,**
- Las formas que ha adoptado esa desigualdad pueden evidenciarse en una **fuerte concentración geográfica de la población, del estado y de la actividad económica** especialmente en la capital y otras ciudades, así como en las brechas relacionadas con las **condiciones de vida de la población.**

Identificar las causas de la desigualdad territorial.

CEPAL:

- **Las causas:** un enfoque estructural que se sostiene en la idea de que existen **condicionamientos estructurales** como históricos que la producen, determinadas condiciones y no sólo la voluntad de los individuos.
- la pobreza y la desigualdad que se expresa en las **diferencias en el desempeño económico de los territorios**, donde determinados ámbitos son más dinámicos que otros en términos productivos, en **los desiguales índices de desarrollo** y en la existencia de importantes áreas de **rezago territorial**.
- Están relacionadas con una **dinámica sistémica y relacional**, tienen además **una explicación histórica** porque son **herencia de la división internacional del trabajo que hunde sus orígenes en la época colonial**.
- **Tiende a la formación de polos diferenciados, de centros y periferias, con lógicas duales**, que se mueven entre diversas escalas territoriales.

Identificar las causas de la desigualdad territorial.

De esta manera los condicionantes actuales del desarrollo y de esas dinámicas polares relacionadas a las desigualdades territoriales pueden explicarse a partir de:

- **Las dotaciones naturales y el grado de diversificación productiva:** recursos naturales en el territorio y grado de diversificación relacionado con la concentración económica y poblacional.
- **La heterogeneidad en los niveles de productividad y tamaños de empresa.** La productividad oscila entre la presencia de grandes corporaciones y multinacionales con empleos formales, altos salarios y manejos de alta tecnología e innovación; y otras empresas pequeñas, con serios problemas de productividad, con empleos precarios, y poca tecnología.
- **La transferencia de recursos desde las periferias a los centros metropolitanos** adentro de las regiones, o hacia afuera, haciendo que **el valor producido no sea retenido en los territorios** dificultando procesos de acumulación, crecimiento y desarrollo en los que **la propiedad de los polos o complejos exportadores es exógeno**, dan a través de la **intermediación financiera** y pueden ser parte de procesos de **cadena globales**.
- **Las políticas públicas que también pueden generar asimetrías** cuando el **Estado es cooptado** por determinados grupos y territorios que **orientan de manera diferenciada inversiones para acceder a bienes públicos, infraestructura o redes de innovación**. Las metrópolis frente a otras áreas por ejemplo al ser áreas donde se asientan grupos de poder o el electorado tiene un mayor peso.

Identificar las causas de la desigualdad territorial.

- **La concentración y las distancias entre segmentos de la población** donde conviven un sector de la población que concentra recursos y de altos ingresos dentro de amplios sectores de pobreza y marginación generando importantes niveles de conflictividad.
- **La estructura del consumo** a través de la cual unos están en medio de una cultura consumista y otros en una economía de supervivencia y donde las clases medias son frágiles.
 - **Las migraciones selectivas** que se produce **de las periferias hacia los centros** especialmente de población joven con capital humano con las consecuencias que se genera por ello ante la incapacidad de las zonas urbanas latinoamericanas para absorber mano de obra proveniente de las áreas rurales o periféricas, o entre ciudades, lo que genera condiciones de desigualdad en las ciudades, desempleo estructural y exclusión social extendiéndose la informalidad.
 - **Los determinantes institucionales que permiten identificar potencialidades endógenas que pueden impulsar procesos de crecimiento y desarrollo**, que pueden asociarse al establecimiento de las relaciones de cooperación, la confianza, la innovación y el aprendizaje.
- **La difusión del progreso técnico** es otro diferenciador a tomar en cuenta. Es importante también considerar la capacidad endógena de generar proyectos regionales. Esto implica considerar la posibilidad de incorporar **factores sociopolíticos e institucionales en los que los actores de las comunidades y territorios se vuelven relevantes para construir estructuras de poder** y pueden generar procesos de cambio y desarrollo territorial inclusivo. Esto pasa por conformación de élites territoriales, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, así como de la institucionalidad estatal descentralizada.

Identificar las causas de la desigualdad territorial.

Es importante por tanto considerar:

- El **análisis del conjunto de los territorios**, de los rezagados y de los más dinámicos; (porque hay una relación sistémica entre todos)
- el conjunto de **condiciones estructurales** tanto **productivas** como **institucionales** que permiten la reproducción o no de la desigualdad;
- los **factores endógenos** que pueden o no permitir **procesos virtuosos**;
- además de los **procesos multiescalares**, es decir la **articulación y coordinación** entre lo nacional y los subnacional.

Políticas territoriales

Según Boisier hay 4 políticas territoriales entre las que se encuentran:

- a) la descentralización
- b) el ordenamiento territorial
- c) desarrollo económico territorial
- d) la cohesión territorial

¿Cuál es el **objetivo**? Hacen parte de la implementación de un **nuevo enfoque de desarrollo** que surge como alternativa y crítica al modelo basado solo en el crecimiento económico, el desarrollo humano y el desarrollo sostenible que no logran constituir un nuevo modelo de desarrollo integral.

Su objetivo es **el desarrollo y la democracia** teniendo como **marco de actuación principal el territorio**. Desarrollo es la **superación de las desigualdades, es equilibrio social, territorial, ecológico, económico, político**.

El interés por el territorio:

Geógrafos económicos: De la producción masiva fordista al post fordismo y la especialización flexible. Lo global y sus anclajes.

Politólogos: Del Estado post keynessiano de bienestar a la provisión de servicios locales e individuales.

“Culturólogos”: Del modernismo al post modernismo (formas y estilos de vida e intereses)

Ambientalistas: Peso creciente de los temas ambientales, de las localidades y la acción local sobre la capacidad de las biosferas y los sistemas ambientales.

Mundialización- globalización



Interés por el territorio

Introducir en el análisis o la propuesta, DIMENSIONES territoriales:

Tipo de asentamiento de la **población**: Urbano / rural y sus intercambios

Geografía (importante en el Perú): oferta de **capital natural**, costo de transporte

Asentamiento del **poder**. Capitales / interior

Pregunta clásica de la geografía económica: ¿DONDE? (localización)¿dónde está la oferta?
¿dónde está la demanda? Cómo accedo.

Valorización de lo local en su relación con lo global. Lógicas de capital buscan anclajes y ordenan el territorio de una determinada manera.

Interés por el territorio

Modelo de “etapas” : Todas las sociedades siguen las mismas etapas de desarrollo (vg. Rostow), siguiendo un proceso unilineal: de menor desarrollo a mayor desarrollo.

La economía se divide sectorialmente: importa el crecimiento de los sectores, no de los territorios toda la organización del Estado es sectorial (ministerios por sectores) y radial (desde un centro al conjunto del espacio nacional). No tienen como incorporar el carácter multiactivo de familias rurales, por ejemplo. (preocupación por el desarrollo rural)

Lo urbano es considerado una etapa superior de desarrollo (mayor productividad) respecto de lo rural

Asociado a ello, el desarrollo se sustenta:

sobre las economías de escala, conglomerados, por ello, la industria y las ciudades aparecen como el modelo típico de desarrollo

en la producción orientada a una demanda de bienes uniforme y masiva (commodities).

Interés por el territorio

El espacio geográfico: Entendido como la “epidermis” del planeta, con dos dimensiones: (i) localización (sistema espacial); (ii) ambiental (sistema ecológico)

Espacio socialmente construido, percibido, vivido y continuamente transformado por las relaciones e interacciones de sus componentes a lo largo del tiempo.

Componentes:

Naturales: relieve, agua, clima, flora y fauna

Sociales: población

Culturales (formas de vida, manifestaciones culturales, tradiciones, patrimonio, saberes)

Económicas (rr.nn, espacios económicos, infraestructura, servicios, desigualdad socioeconómica)

Políticas (territorios, fronteras, gobiernos, acuerdos nacionales e internacionales)

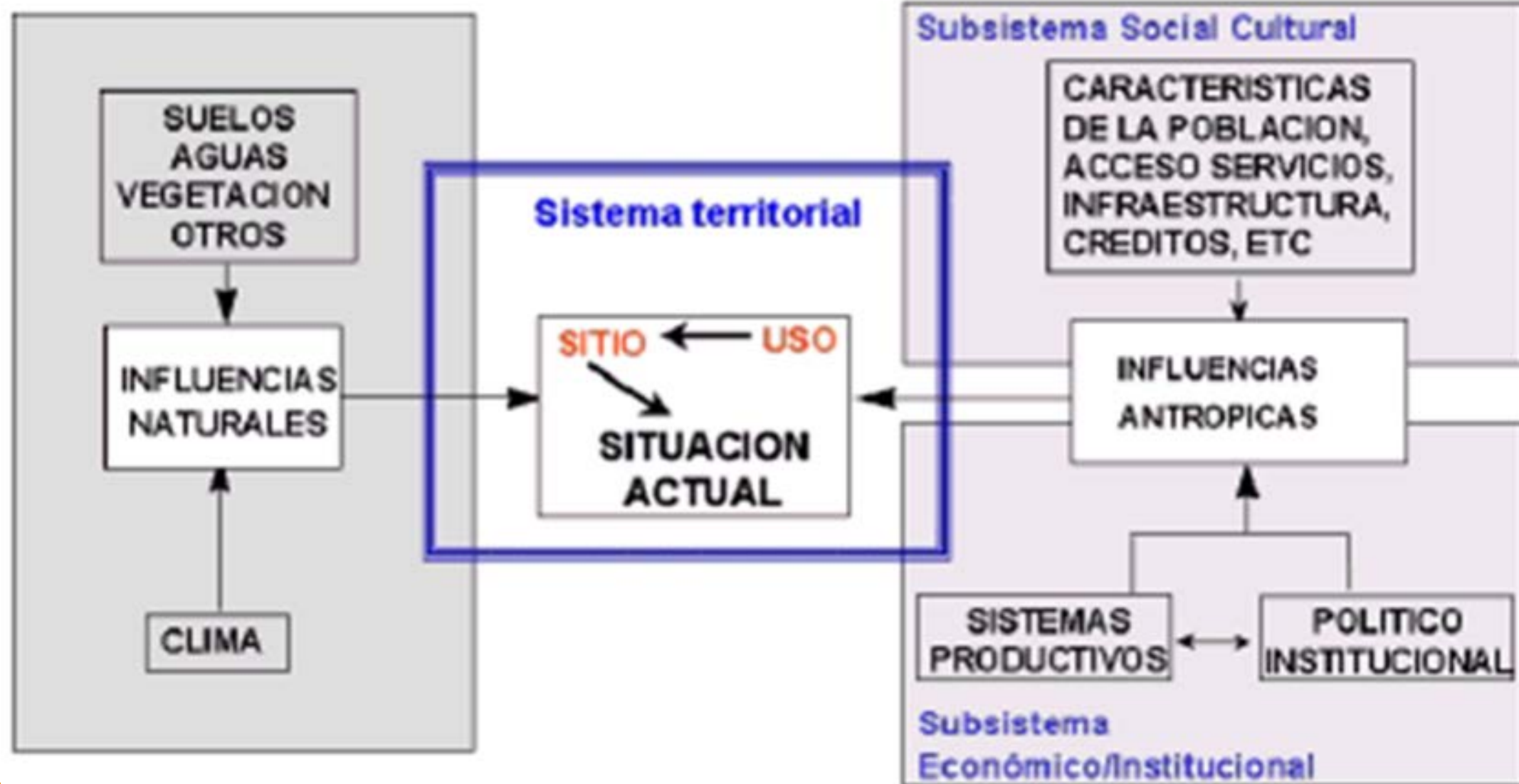
Territorio o Sistema territorial

El territorio es un espacio socialmente construido en el que se desarrollan actividades sociales, económicas y culturales, que cambia en el tiempo conforme lo hacen los grupos humanos que lo ocupan, transformándose permanentemente, y afectando el ambiente.

El territorio es también una construcción social a través de políticas públicas que expresan distintos intereses y relaciones de poder donde operan territorialidades (formas diversas de apropiación del espacio y de construir el territorio).

Sistema Biofísico

Sistema Socioeconómico



Territorio

Territorio: “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” (Schejtman y Berdegué)

Construcción histórico social+referente institucional=instancia de gestión y corte espacial.
Sistema complejo

“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”

Territorio

Los territorios se diferenciarían del espacio y el paisaje en que además de diversas dinámicas que se despliegan en el espacio, el **territorio implica una instancia de gestión y dominio, se expresan relaciones de poder**, implica una categoría política que **puede coincidir o no con la organización político administrativa**, de hecho la puede trascender, pues los mecanismos de poder dentro del territorio pueden estar más allá de las instituciones formales, o la demarcación político administrativa. (CEPAL)

Enfoque territorial

Distintos paradigmas contemporáneos de desarrollo:

Desarrollo económico: aumento de producción, productividad y bienes y servicios para satisfacer necesidades

Desarrollo sostenible: satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las futuras

Desarrollo humano: expansión de capacidades de las personas que amplía sus opciones y oportunidades.

Enfoque territorial:

Aproximación territorial como base acción Estado/ multiescalaridad/ gobernanza

Múltiples dimensiones del desarrollo/Énfasis en la gente

Alcanza todos los ámbitos/Responsabilidad compartida de actores

Desarrollo desde los recursos del territorio/Endógeno y exógeno

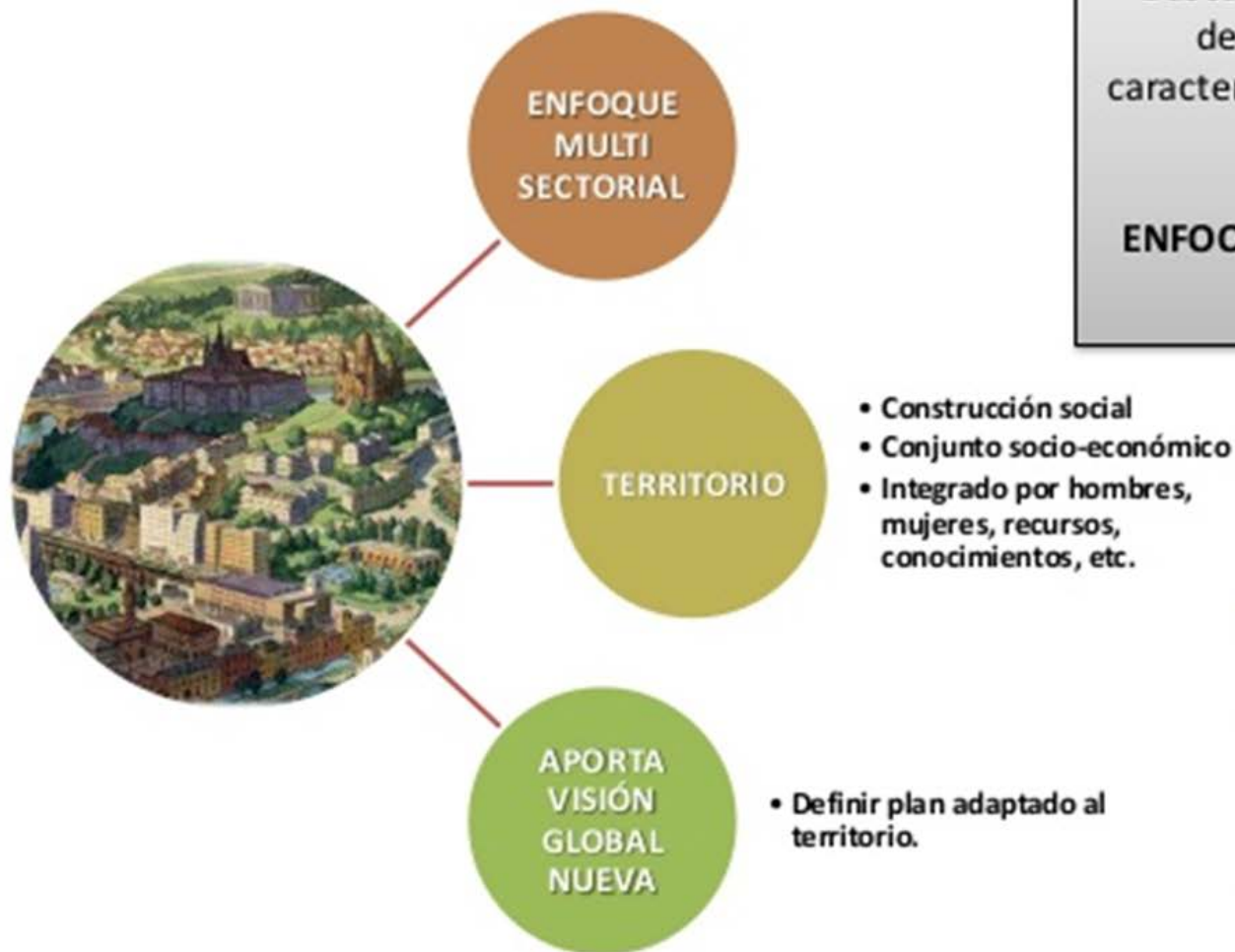
Multisectorial y diversificado

Competitividad territorial

Promueve asociatividad

Enfoque territorial

- **Las lógicas históricas de ocupación y apropiación de los territorios** y comprender los procesos económicos que no permiten una distribución económica y un desarrollo social no homogéneos. Estas lógicas han determinado las relaciones entre los asentamientos urbanos y rurales, el asentamiento del poder y las relaciones entre la capital y el interior.
- Tener **una aproximación sistémica para intervenir en la relación crecimiento y bienestar** buscando entender procesos como los de **aglomeración económica, localización y proximidad** en las condiciones y ventajas de las actividades económicas.
- El **crecimiento endógeno basado en los propios potenciales del territorio** así como en las dinámicas del crecimiento exógeno articulado a las condiciones que generan otras escalas territoriales lo que también plantea el desafío de la gobernanza multinivel.
- El desarrollo económico y social que asumen una aproximación territorial incorporando **el espacio, y estableciendo 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.
- **Un enfoque de derechos**, es decir que el lugar no determine la exclusión y la posibilidad de acceso a los derechos y oportunidades.



Busca definir una estrategia de desarrollo a partir de las características y realidades propias del territorio.

=

ENFOQUE PARA EL DESARROLLO DEL TERRITORIO

Elementos fundamentales:

- Participación social.
- Multidimensionalidad
- Multisectorialidad
- Visión de una economía de territorio
- Búsqueda de una mayor conciencia institucional.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Perú ha mostrado disposición de ingresar a la OCDE.

Estudio de **Desarrollo Territorial** cuyos hallazgos y recomendaciones fueron difundidos en el 2016.

Se plantea que el Perú tiene el reto de mejorar la productividad, considerando a las regiones en su diversidad como fuentes y potenciales de crecimiento, lo que sería necesario porque ya los precios de los minerales habían caído considerablemente y no alcanza una economía sustentada en estos o en la sola disciplina fiscal.

Desde esta perspectiva la idea es establecer un enfoque estratégico de las inversiones para favorecer el incremento de la productividad. Esto implica mejorar las competencias laborales, desarrollar procesos de innovación, infraestructuras y mejorar el entorno empresarial. Para ello se debe abordar además el crecimiento de las ciudades y de las zonas rurales considerando las particularidades locales, priorizando las inversiones a las necesidades regionales.

Las políticas territoriales en el Perú

- **Descentralización:** la distribución del poder y su ejercicio en el territorio. Contrarrestar las tendencias divergentes, las características duales, las desigualdades, el centralismo.
- **El ordenamiento territorial:** 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.
- el ordenamiento territorial busca **orientar de manera activa y participativa la transformación del sistema territorial**, buscando el **equilibrio territorial**, apunta a definir e **implementar estrategias, políticas, planes, programas**, en cuanto a la 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, etcétera.
- **La cohesión social y lo ambiental.** Contexto de cambio climático, actividades extractivas, conflictos sociales.
- Implican planeamiento, rol más activo del estado y de la sociedad.

Las políticas territoriales

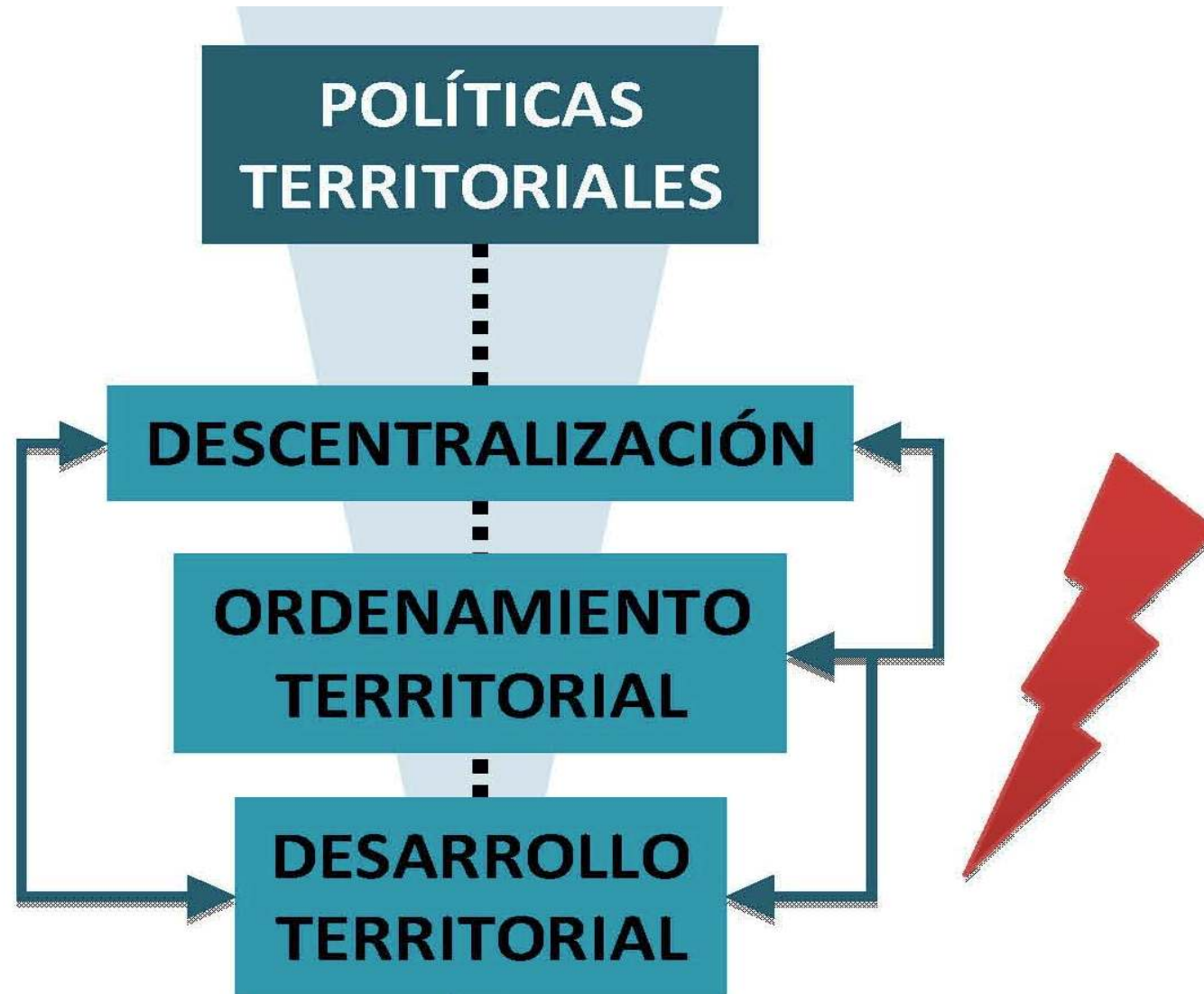


Descentralización

Estado unitario y descentralizado con 3 niveles de gobierno



Políticas territoriales



ARTICULACIÓN: PROCESOS PARALELOS EN LA SITUACIÓN ACTUAL

