

Dinámicas territoriales y conjeturas para la intervención^(*)

Territorial dynamics and conjectures for intervention

José Alfonso Heredia Ugarte

FECHA DE RECEPCIÓN: 19 DE MARZO DE 2015

FECHA DE APROBACIÓN: 28 DE ABRIL DE 2015

Resumen

La experiencia acumulada en la concepción y ejecución de políticas de promoción del desarrollo ha dado lugar a suficientes aprendizajes como para argumentar en favor de diseños de intervención que consideren nuevos paradigmas. Se asume primero un enfoque de desarrollo humano, complementado luego con los planteamientos del desarrollo sostenible y, finalmente, se emplea ambos avances para dar lugar al enfoque del desarrollo territorial. Se ha recuperado así una diversidad de aprendizajes para el diseño de nuevas políticas, cada vez más cercanas a las demandas de los actores y grupos de actores presentes en cada territorio, así como adaptadas a los vínculos entre aquellos que, eventualmente, puedan formar coaliciones sociales con carácter transformador. Este conjunto de ideas son expuestas a lo largo del presente artículo, mediante la selección de autores y el compendio de hallazgos disponibles, aunque sin ánimo de exhaustividad. En definitiva, se trata de rescatar la experiencia resaltante, a fin de elaborar conjeturas orientadas a renovar la reflexión sobre la mejor forma de acercarnos a la realidad de los territorios, con el objetivo de contribuir desde las políticas, sean públicas o privadas, al fortalecimiento de los actores territoriales, estimulando sus iniciativas, y fomentando círculos virtuosos de desarrollo humano y sostenible.

Palabras clave: Territorio, desarrollo humano, sostenibilidad, desarrollo territorial, coaliciones sociales, políticas públicas

Abstract

The experience gained in the conception and implementation of policies for development promotion has resulted in a wide range of knowledge that makes feasible to argue for intervention designs that take into account the creation of new paradigms. Consequently, first a human development approach was assumed, which afterwards was supplemented with the principles of a sustainable development approach and, ultimately, both approaches were used according to the characteristics of each territory, which led to a territorial development approach. In this way we have generated a diverse range of learning for the designing of new policies, increasingly closer to the demands of the actors and groups of actors in each territory and at the same time adapted to the existing connections between them, which may eventually lead to social coalitions with a transformative character. This set of ideas is presented throughout this article, by selecting authors and summarizing the findings that are available, although not seeking to be exhaustive. In short, the objective is to highlight the most relevant experiences so as to develop conjecture aimed at renewing the thinking on what is the best way to approach the reality of territories, to make a contribution based on policies, be it public or private, for the strengthening of territorial actors, primarily by encouraging their initiatives and promoting virtuous circles of sustainable human development.

Keywords: Territory, human development, sustainability, territorial development, social coalitions, public policies

(*) El presente artículo es una reelaboración y actualización de un documento de trabajo que fuera originalmente elaborado por el autor entre marzo y mayo de 2011, cuando se desempeñaba como asesor del Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de la cooperación técnica alemana (GIZ) en Perú. Se puede acceder al documento a través del siguiente enlace: <https://jheredi.wordpress.com/2014/08/14/el-enfoque-de-territorio-aportes-contemporaneos/>

FILIACIÓN INSTITUCIONAL

José Alfonso Heredia Ugarte.
Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de economía agroalimentaria en la Universidad Martín Luther de Halle, Alemania, así como con un doctorado en asuntos agronómicos por la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania. En su trabajo académico y aplicado manifiesta un especial interés por la economía política del desarrollo y los dilemas de la evolución humana. Ha sido docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha prestado servicios para agencias de cooperación, ONGs nacionales y extranjeras, y diversos organismos públicos. Actualmente es consultor independiente en temas de cooperación y desarrollo.

Contacto: jheredi@pucp.edu.pe; <https://jheredi.wordpress.com>.

El presente artículo ha de ser comprendido como una particular síntesis sobre los avances resaltantes en el empleo contemporáneo del enfoque de territorio con fines de promoción del desarrollo, visto además desde las ciencias humanas. Se indican las fuentes bibliográficas que han sido consultadas al elaborar cada síntesis.

Sin ser resultado de un proceso de investigación propiamente dicho, difícilmente contendrá un postulado de suyo novedoso. Tampoco abarcará un recuento monográfico exhaustivo sobre lo trabajado respecto a la temática del territorio.

Se parte de diferenciar dos grandes prácticas al concebir el territorio: por un lado, desde las ciencias exactas, su definición como un ámbito físico, compuesto por sus condiciones naturales y la infraestructura que el ser humano ha edificado sobre esa dotación de recursos naturales; por otro lado, lo que añaden las ciencias humanas, en resumidas cuentas, una visión de los productos intangibles, que son resultado de la interacción entre los diversos grupos humanos vinculados de una u otra forma a aquel espacio físico percibido a modo de territorio, desde las construcciones económicas, sociales, políticas y culturales hasta la concepción del mundo de cada grupo humano.

Visto de aquella forma, pensando en su gestión, resultarán centrales las dinámicas de evolución de cada territorio. Ciertamente, la base de recursos naturales implicará determinadas restricciones; sin embargo, se reconocen como características de los territorios las mayores o menores inclinaciones hacia la negociación y el intercambio de beneficios entre los seres humanos que lo habitan. De ello forma parte el tratamiento de la diferenciación entre lo rural y lo urbano, como dualidad entre la concentración y dispersión de poblaciones, así como las condiciones de coexistencia resultantes de aquel rasgo distintivo.

Las reflexiones insertas en el artículo buscan, por ende, sintetizar aquel conjunto de aportes de las ciencias humanas a la caracterización de los territorios que pueden concebirse en espacios adyacentes y mutuamente dependientes, pero también a fin de sustentar mejor posibilidades concretas para una acción con sentido en esos espacios. A este tipo de acciones se les entenderá como intervenciones de política en los territorios. En suma, el paradigma que guiará las reflexiones subsiguientes será aquel que se asume como mejor adaptado a las dinámicas reseñadas: el enfoque de territorio.

De esta suerte, a lo largo del presente artículo se desarrollará un hilo de razonamiento que se deja recapitular del modo que sigue:

- Se parte de las orientaciones predominantes respecto a la evolución contemporánea de la especie humana, vale decir, las visiones vanguardistas del desarrollo que derivan hacia un enfoque de territorio;

- Se pasa luego a reflexionar sobre determinados hallazgos disponibles, en la medida que se conviene en su contribución en el diseño de intervenciones en los territorios;

- Se culmina con razonamientos generales, análogos a conclusiones, los cuales están referidos a la utilidad del enfoque de territorio, específicamente para la concepción de herramientas de política, con especial énfasis en el caso peruano.

Las Orientaciones Barajadas para la Intervención

Inquietud central de las intervenciones en el territorio ha sido, contemporáneamente, cómo alcanzar niveles de vida aceptables para la población. Esta inquietud devino en un estímulo reiterativo para idear marcos conceptuales y procedimientos que permitiesen mejores resultados. Este conjunto teórico-metodológico ha evolucionado hasta dar lugar a un marco reflexivo sustentado en la experiencia, del cual se debiera partir al pensar en renovados requerimientos de intervención. Acto seguido se procederá a sintetizar ciertos aportes centrales, a ser mantenidos en consideración.

Desde el crecimiento económico hacia el desarrollo humano¹

La percepción del binomio crecimiento económico/ equidad social ha sido motivo de cíclicas y comedidas reflexiones, tanto así que hoy en día no resulta aceptable el empleo de un concepto de desarrollo basado únicamente en la evaluación de indicadores sobre el producto y/o el ingreso. Una diversidad de

1. Amartya Sen es uno de los autores más influyentes en la formulación de este enfoque y ha sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el organismo multilateral que más ha trabajado en su incidencia. El PNUD ha elaborado desde 1990 el instrumental contenido en sus *Informes sobre desarrollo humano*. Véase el sitio web del PNUD especializado en aquellos Informes (<http://hdr.undp.org/es>) para conocer más sobre origen, evolución y documentación. En el presente apartado se sintetizan de modo particular aquellas fuentes.

Para el caso peruano, el PNUD ha elaborado los mencionados Informes anuales desde 1997. Véase al respecto en <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library.html>, enlace para publicaciones dentro del sitio web del PNUD Perú. El último Informe sobre Perú fue publicado en noviembre de 2013 y lleva el subtítulo *Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*.

experiencias y aportes han permitido añadir a las nociones unilaterales de bienestar económico una comprensión del desarrollo como proceso humano complejo, fundamentado en el crecimiento simultáneo de libertades, derechos y capacidades.

La experiencia ha demostrado que, si bien es necesario fomentar la producción y la productividad, esto último por sí mismo no garantiza los denominados *círculos virtuosos de desarrollo*, algo que se acentúa si se observa los casos bajo una perspectiva de territorio, pues haría falta el fortalecimiento de las condiciones necesarias para alcanzar un bienestar holístico de los habitantes de cada territorio, a saber, libertades políticas, económicas, sociales y culturales, así como el impulso de las respectivas oportunidades en cada espacio.

A través de aquel derrotero, se fue forjando el enfoque del *desarrollo humano*, aplicable en las más diversas circunstancias de la evolución reciente de la humanidad, aunque en el presente artículo es considerado como un eje central al abordar la dinámica de territorios.

Pese a ello, no se puede afirmar que la comprensión y el empleo de este enfoque haya sido lineal en el tiempo; más bien, ha evolucionado junto con la evolución de los niveles de vida y de las formas de concebir la existencia de las personas en sus territorios específicos. Inicialmente, se planteó la necesidad urgente de asegurar oportunidades equitativas a las personas mediante el equilibrio en los derechos y las capacidades, aunque actualmente se reconoce que cada población, en su territorio, debe establecer su grado de logro para ese paradigma y los procesos a seguir para su progreso continuo, en aspectos tan relevantes hoy en día como la participación igualitaria de las minorías, la equidad de género y la seguridad.

En ello se incluye el derecho igualitario de acceder a los beneficios que cada habitante del territorio considere necesarios para su propio bienestar, manteniendo en todo momento un equilibrio entre el acceso a las oportunidades y el desarrollo de las capacidades. En la práctica, se traza conexiones entre los aspectos macro, los sectoriales y/o los regionales, dentro de lo cual se acepta la condición intrínsecamente política y cultural del proceso, ya que se incluye al conjunto de agentes que interactúan en cada territorio.

La contribución esencial del enfoque de la sostenibilidad

Considerando un enfoque del desarrollo humano no cabe, sin embargo, desconocer otra dimensión central que está vinculada precisamente al potencial

que brinda la dotación de recursos en los territorios. De ese modo, se dio forma al enfoque del *desarrollo sostenible* como esfuerzo coincidente con promover una forma evolucionada de entender el desarrollo de la especie humana en el espacio finito en que le corresponde vivir y reproducirse.

Sintéticamente, el enfoque del desarrollo sostenible aportó una visión del desarrollo en la cual se da cabida a la satisfacción de las necesidades del presente, aunque enfatizando que ello debe ser posible sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Esta definición fue formalizada por primera vez en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (creada en 1983), en su informe *Nuestro Futuro Común*, también conocido como *Informe Brundtland*². Esta misma definición fue asumida por la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas (1992)³.

Tras estos aportes, quedó evidenciado que el concepto de *desarrollo* se encuentra condicionado por la disposición de recursos económicos y tecnológicos, pero también por los recursos naturales y la capacidad del medio natural para absorber los efectos de la actividad humana generada por el progreso económico. En la práctica, se trata de dimensiones intrínsecamente relacionadas entre sí, por lo que su evolución es interdependiente, y se debe considerar en las propuestas de promoción económica todo lo que esté vinculado a las dimensiones ambientales.

Se ha tratado de graficar aquella interrelación a través del conocido triple objetivo que perseguiría un efectivo desarrollo sostenible:

- En lo económico: Eficiencia dirigida a alcanzar un mayor bienestar
- En lo social y político: Equidad en la distribución de las oportunidades
- En lo ambiental: Gestión sostenible de los recursos naturales a largo plazo

2. La versión en inglés se puede descargar desde <http://worldinbalance.net/intagreements/1987-brundtland.php>

3. En su Principio 3 afirma: "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras". Para mayor información sobre las conferencias de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, véase http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm#tierra. Para la última conferencia, que tuvo lugar nuevamente en Río de Janeiro en 2012, véase en <http://www.earthsummit2012.org>

Es por ello que el desarrollo sostenible termina siendo entendido como un producto sistémico y, en tanto tal, será igualmente resultado de articulaciones multisectoriales en un espacio o territorio especificable, para cuyo logro son determinantes, además de las capacidades productivas y culturales (*capital humano*), las capacidades de organización, de conectividad e institucionalidad (*capital social*) que los actores de ese territorio despliegan, a fin de que los procesos socioeconómicos y técnico-productivos desencadenados por las personas y sus sociedades no se vuelvan contra estas y, menos aún, contra la reserva única de recursos naturales (*capital natural*) presente en el territorio.

Conciliar el desarrollo humano y sostenible en el territorio

Sobre la base de los enfoques de desarrollo humano y desarrollo sostenible, considerando la diversidad de experiencias que se rescatan de los esfuerzos de promoción del desarrollo en general, se ha construido lo que hoy se conoce como *enfoque de territorio*⁴.

Con *enfoque de territorio* no se está haciendo referencia a una escuela suficientemente evolucionada, que puede ser planteada a modo de un paradigma en el pensamiento académico y el diseño de políticas de intervención. Ni siquiera es posible afirmar que exista unanimidad en su empleo como tal, pues se verifican diversos entendimientos sobre ello, e inclusive en el uso mismo del término *territorio*.

La noción de *territorio* a ser aquí considerada implica la existencia de una dimensión espacial y de una dimensión social en simultáneo: el territorio es concurrentemente el espacio físico (naturaleza) y el espacio socioeconómico (ser humano).

El proceso de desarrollo en el territorio no es considerado lineal e inexorable, pues no se asume que las oportunidades son similares para cualquier ha-

bitante de cualquier territorio ni que los mercados operan forzosamente en cualquier espacio del planeta tierra bajo principios de competencia perfecta. Aquella visión simplificadora ha derivado en modelos generales y/o meras intervenciones sectoriales, que obvian la complejidad y la naturaleza intrínseca de construcción humana en espacios determinados. Otra simplificación contrapone la naturaleza agraria y tradicional del área rural al fundamento industrial-comercial y moderno del área urbana.

La visión integral de los territorios supera aquellas simplificaciones, pues las asume como construcciones humanas, llevadas a cabo sobre un fundamento de recursos naturales, aunque caracterizadas a la par por la esencia creativa y cultural de la especie humana. De ese modo, no cabe más una percepción eminentemente sectorial y circunscrita de los procesos territoriales, sino que se enfatiza más bien la observación crítica, la comprensión metódica y la intervención con sentido previsor en el conjunto de procesos en marcha, que tienen por lo demás un devenir que les es propio.

Cada territorio es comprendido como un continuo entre ese y otros espacios, y sus poblaciones practican creativamente actividades diversas para garantizar su supervivencia. Unas veces estarán más ligadas a lo agropecuario, otras a la manufactura o transformación, e incluso a la prestación de servicios múltiples. De ello se deduce una idea central: si los territorios entrelazan actividades de forma tan diversa, habrá que reconsiderar el tipo de relación que se genera, en cada caso, entre los espacios más rurales y dispersos, y aquellos más urbanos y concentrados.

La mirada desde ese complejo que es el territorio no parte de prejuicios, convencionalismos y hasta de suspicacias, sino de las características de los espacios en específico, con sus propias complejidades; se trata de generar respuestas proporcionadas, tanto para su articulación interna como para su ventajosa vinculación con otros espacios externos, lo cual se alcanza a través de una gestión dinámica o sistémica de las intervenciones.

Sobre esto último, surge otra idea central a partir de la experiencia, que no puede dejarse de lado: aquello que es conocido como la *institucionalidad* del territorio, en tanto base de los procesos de gestión. Si bien la población identifica su territorio en términos físicos y hasta división política, a partir de lo cual se desarrolla determinado grado de identidad, no puede tampoco derivarse de todo ello, en forma automática, que tendrá lugar una gestión sensata del mismo.

4. Diferentes vertientes y escuelas han trabajado bajo la consideración del territorio como eje central de sus reflexiones. El presente artículo no contiene un recuento exhaustivo de aquellos avances, sino se limita a considerar determinados aportes y hallazgos sobre territorio, todos ellos generados en el contexto de los esfuerzos por comprender los procesos latinoamericanos de desarrollo rural. Destacan así dos fuentes en específico: una originada en el IICA, para lo cual puede consultarse Echeverri, et al. (2003), así como Echeverri y Ribero (2008); la otra originada en los estudios de Rimisp, para lo cual puede consultarse Berdegué y Scherjman (2004). La publicación Escobal, et al. (2009), reúne determinados resultados de estudio con enfoque de territorio aplicables específicamente al caso peruano. Una variante no americana en el empleo del enfoque de territorio se encuentra, por ejemplo, en GIZ (2012).

Los requerimientos para la gestión son un conjunto de normas explícitas e implícitas, que se reconocen y cumplen socialmente, algo que también se entiende como *institucionalidad*. Precisamente, la diversidad de los acontecimientos territoriales ha dado lugar a múltiples formas de institucionalidad y de gestión, unas más cercanas que otras a los círculos virtuosos del desarrollo humano y sostenible, aunque en todos los casos propias de cada territorio. Ha de especificarse, además, que esa gestión se encuentra directamente vinculada a los recursos naturales básicos presentes en un espacio determinado, como el agua, el suelo, la biodiversidad y la energía, sobre los que se plantea diversas modalidades para asegurar su sostenibilidad.

Hallazgos Disponibles para Diseñar Intervenciones en los Territorios⁵

Los avances descritos sucintamente permiten hacerse una idea respecto a qué tan relevante resulta partir de diagnósticos más atinados, antes que de convencionalismos nada consistentes, pero que devienen en hábito. Se destacó que un desarrollo con rostro humano será tanto más sostenible cuanto más se incorpore el aporte de las dinámicas distintivas de las poblaciones en un espacio al que se reconoce como un territorio.

En este acápite se hace un esfuerzo por sintetizar hallazgos resaltantes, a la búsqueda de fundamentos relevantes para el diseño de intervenciones a ser visto en el subsiguiente acápite. Una conclusión inicial de los hallazgos reitera que la variable territorio juega un rol central en la determinación de los procesos de reproducción de la población, entendido el territorio como natural y social en simultáneo.

Aquellos hallazgos se compendian a continuación, y se sintetizan hasta cinco factores característicos cuya interacción es presentada como algo intrínseco al territorio. Con ello no se está tratando de erigir un patrón rígido de análisis, sino que se realiza una abstracción a fin de identificar brevemente los elementos distintivos cuya dinámica resultaría clave o crítica para entender cualquier territorio a ser analizado.

5. Se ha empleado como fuente para estas reflexiones los resultados publicados del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, promovido desde RIMISP. Se reitera que la síntesis presentada es estrictamente personal. Se consultó inicialmente el texto de Berdegué, et al. (2011). Poco después aparecieron dos documentos en que se precisaban hallazgos: Berdegué, et al. (2012) y Berdegué (2012). Para aquellos interesados en los avances posteriores en el marco de la misma escuela de pensamiento, consultar <http://www.rimisp.org/index.php/index.php>.

La institucionalidad que regula el acceso y uso de los recursos naturales

Sobre el mencionado concepto de *institucionalidad*, vale precisar que aquella es entendida aquí como la normatividad formal o informal, escrita o consuetudinaria.⁶ Respecto a los recursos naturales, suelen ser tierra, agua y recursos del subsuelo aquellos que destacan en la evolución más contemporánea. Para el caso de la dinámica rural-urbana, pesa mucho y sigue siendo relevante el sector agropecuario, razón por la cual se le mencionará como ejemplo. En aquel sector, hablar de institucionalidad lleva a lo que se conoce como la *estructura agraria*, que por la naturaleza de esta actividad productiva se concentra en las formas cómo se definen el acceso, y el uso de los recursos tierra y agua.

Por lo demás, en la gran mayoría de los territorios a ser analizados, la distribución y el uso del recurso tierra, así como del agua, será un factor rápidamente identificable como crítico, respecto al cual se requerirá diagnósticos más precisos, a fin de entender los procesos de evolución. Por ejemplo, se ha observado que el acceso y uso de estos recursos suele encontrarse mediado por las estructuras sociales imperantes, hasta el punto de cobrar autonomía en la definición de las dinámicas territoriales.

Una distribución de la tierra y del agua en forma más homogénea entre los habitantes de un determinado espacio contribuye a facilitar acuerdos para la gestión del conjunto de los recursos presentes en el territorio. Se conoce sobre casos en que factores internos y/o externos a cada territorio han aportado a la definición de la normativa que rige el acceso y uso de estos recursos, razón por la cual es altamente recomendable observarlos con detenimiento.

Aquella reflexión sobre la homogeneidad de una estructura agraria históricamente constituida sirve para observar, a su vez, la formación de vínculos y el

6. Se hace empleo del concepto *institución*, diferenciándolo de la noción de *organización*, de acuerdo a lo planteado por la escuela neoinstitucionalista. Así, se entiende por instituciones a los arreglos o acuerdos entre seres humanos que dan lugar a normas para regir su comportamiento colectivo, algo que se conoce también como fijar las reglas de juego para las interacciones humanas o cómo establecer los límites para la acción colectiva. Alcanzar esto último hace previsible los comportamientos y reacciones de los interlocutores, lo cual reduce la incertidumbre y asegura resultados. Esto, a su vez, es posible ya que los arreglos eficaces contienen sus propios mecanismos de incentivo-sanción que premian el cumplimiento y castigan los oportunismos, lo que genera confianza y expectativas estables entre los actores. Como fuentes destacables véase, por ejemplo, el cap. VIII de Bejarano (1998) y North (1993).

grado de legitimación de normativas sociales para un uso mutuamente beneficioso de los demás recursos de un territorio. Desde esa idea se destaca, luego, la relevancia de las redes, las relaciones y todo tipo de activos sociales necesarios para aprovechar mejor las oportunidades que brinda un territorio. Más allá de casos específicos, lo difícil seguirá siendo alcanzar acuerdos de largo plazo para una dinámica territorial virtuosa, aquella que se caracteriza por asegurar la viabilidad económica bajo criterios de inclusión social y de sostenibilidad en el uso de los recursos.

La gestión de la estructura productiva y de los mercados

La revisión del tema de acceso y uso de los recursos naturales en el territorio se encaminó hacia la institucionalidad, en tanto normas para el manejo de los recursos disponibles en el territorio. Ahora ha de agregarse que esa misma institucionalidad sirve de fundamento para gestionar los procesos a ser puestos en marcha en el territorio, a partir de los cuales se despliega lo que se conoce como la *estructura productiva*, que pasará a formar parte de los rasgos característicos de ese territorio.

La homogeneidad en la distribución y uso de los recursos presentes en el territorio brindará un fundamento objetivo para que sus habitantes dispongan de oportunidades que lleven, a su vez, a probables círculos virtuosos de crecimiento con equidad en un contexto de sostenibilidad ambiental. Pero, tampoco se puede asegurar que en todos los casos una estructura productiva dinámica y una buena operación de los mercados deriven en aquellos círculos virtuosos. Estos suelen ser los casos en que, además de los acuerdos intraterritoriales, se requiere de la acción de una autoridad pública de mayor escala, entiéndase del Estado nacional, a fin de equilibrar posibilidades para el aprovechamiento de esas oportunidades.

Así, para fines prácticos, resulta central observar detalles de la estructura productiva resultante, con sus oportunidades y limitaciones. En ese sentido, campos de observación centrales son los siguientes: presencia de unidades productivas de diverso tipo (incluidas pequeñas y medianas), crecimiento y consecuente acumulación local (formación de activos financieros), diversificación de actividades productivas y desarrollo de encadenamientos sinérgicos entre actividades económicas (o mayor densidad) en el territorio.

Con aquella información será posible diseñar intervenciones vinculadas no solamente a los recursos naturales con fines productivos, sino a otros temas

esenciales para la producción, como educación, salud, investigación, información, financiamiento y provisión de servicios varios. Esto se conoce como *procesos de fortalecimiento de las capacidades territoriales*, lo cual está relacionado a la competitividad. Un resultado de estas políticas será estimular no solo la producción, sino el ahorro y la inversión de los excedentes económicos por la mayor dinámica de una estructura productiva diversificada y conectada entre sus eslabones. Hoy se habla de los activos territoriales, tangibles e intangibles, que de ese modo se han visto reforzados.

No obstante, el círculo virtuoso del crecimiento inclusivo con sostenibilidad implica una tarea adicional, pues no basta con controlar los factores internos mediante acuerdos explícitos y una institucionalidad adecuada. Resulta de importancia mantener bajo observación también las relaciones con los territorios vecinos, algo que en términos de gestión económica implica competitividad y vínculo dinámico con los mercados fuera del territorio, sean regionales, nacionales o hasta internacionales. Lo interesante será determinar qué tanta relevancia tiene cada tipo de mercado en el crecimiento, la acumulación y hasta en las transformaciones acontecidas en un territorio.

En esos mercados se pondría a prueba y se verificaría la viabilidad de los acuerdos alcanzados para la gestión del territorio. Por ello se debe realizar un seguimiento de los mercados de productos, laborales, y de otros bienes y servicios, así como financieros, lo cual se realiza a través de las mediciones cuantitativas que los caracterizan (precios y cantidades).

Ser más productivos no implicará únicamente un hecho material, sino que también se observa una situación intangible, en tanto comprende un fortalecimiento general de las capacidades en los habitantes del territorio, que de ese modo no solo adquieren destrezas para negociar en los mercados de bienes y servicios, sino para interactuar entre sí mismos. Se tratará de ciudadanos más competentes para hacerse responsables de la gestión de su propio territorio, con una visión a largo plazo, inclusiva y sostenible.

Prestar atención a las ciudades intermedias en el territorio

Según se avanza en la observación de las dinámicas territoriales, queda cada vez más claro que debe retomarse con atención el tema de los vínculos entre los diferentes asentamientos de población presentes en cada territorio, especialmente si se trata de identificar las características centrales de ese territorio y cómo ejercer influencia en él.

El avance de los procesos de urbanización y de transición demográfica ha dado lugar a concentraciones de población en *ciudades intermedias*. Estas se convierten en foco central de observación en los territorios, pues suelen operar como núcleos de corredores económicos y redes sociales que se generan en paralelo. En determinados casos, servirán para reemplazar los servicios que hasta ahora se ubicaban solo en las grandes urbes.⁷

Estos servicios y/o procesos esenciales son, por ejemplo, acceso a los servicios públicos básicos o a servicios especializados para la producción, creación de oportunidades de empleo complementarias, diversificación de decisiones productivas, nuevos mercados para insumos y hasta posibilidades para vínculos sociales antes impensados. Esa dinámica implicará, asimismo, que en las ciudades intermedias se observará la acumulación de activos territoriales, tangibles e intangibles, pero también podrán ser centro de debates sobre decisiones de inversión.

Aunque sin ningún tipo de determinismo, estas ciudades intermedias y sus alrededores debieran ser mantenidas bajo cercana observación, a fin de establecer qué tanto la forma de vincularse se fundamenta en el acceso y uso a los recursos naturales, y en la estructura productiva consecuente. En esa misma medida, será posible entender qué tanto los pobladores del territorio, sean más urbanizados o más ruralizados, se encuentran en condiciones de aceptar acuerdos para una gestión en común de todo ese territorio, sea para facilitar sus actividades económicas conjuntas y/o para fortalecer sus capacidades de gestión en general. Asimismo, se podrá reconocer la forma cómo se decide la inversión pública y privada, y qué efectos tienen esas decisiones en los actores de cada espacio específico del territorio.

No cabe duda de que la presencia de estos centros urbanos, entendidos como focos de redes más complejas entre habitantes de un territorio, es un factor clave en la generación de vínculos de todo tipo, incluso la distribución del poder local y la toma de decisiones más importantes. Es por ello que observar esta dinámica servirá para comprender si y cuáles ciudades intermedias ejercen una influencia en la viabilidad de un territorio en específico y, dado el caso, qué tipo de perspectiva ofrecen, ante todo si se trata de la posibilidad de fortalecer los círculos virtuosos de desarrollo humano y sostenible.

Razonando sobre el rol de la inversión pública en los territorios

Si los mecanismos de mercado no pueden cumplir siempre el rol de proveer todo lo que requiere el desarrollo de los territorios, se encuentra sustento para recurrir a la inversión pública. Las experiencias reconocidas llevan a una idea relevante, a saber, que junto con los acuerdos internos para la gestión del territorio, se requiere observar e identificar los campos en que las políticas públicas explícitas habrán de facilitar la realización de esos acuerdos, más aún si se trata de países caracterizados por significativas carencias, e incluso barreras para la puesta en valor de los recursos y oportunidades territoriales.

Existe polémica respecto a la eficiencia de la inversión pública. Frente a ello se han desarrollado métodos de evaluación que debieran tenerse en consideración, a través de los cuales se investiga el impacto de esas inversiones, por ejemplo, de los beneficios cuantificables que representan para los actores del territorio, en comparación a escenarios en que han imperado las fallas en el funcionamiento de los mercados para proveer los mismos bienes y/o servicios.

No puede dejar de mencionarse que las principales críticas a la intervención pública se centran en el desincentivo que implican para los actores de mercado. En sentido exactamente opuesto, hoy se admite que políticas bien diseñadas han de constituirse en efectivos estímulos para los actores económicos de un territorio, algo que resulta válido para los diferentes niveles de gobierno. Ejemplos clásicos son inversiones en infraestructura física como vías de comunicación, irrigaciones y electrificación. Pero hay, igualmente, inversión pública destacable que se dirige de modo más directo al capital humano del territorio, tanto respecto a la infraestructura en educación y salud, como al mejoramiento de la calidad de esos mismos servicios esenciales para la población.

Ha de reconocerse, y mantener bajo observación, que las entidades públicas tienen limitaciones, a veces tanto o más que los mecanismos de mercado. Por ello, la presencia de un Estado inversor, en cualquier nivel de gobierno, no puede ser considerada como garantía suficiente de la superación de barreras y/o estimulación de mejores decisiones de parte de los actores del territorio. La acción de quienes representan al Estado debe ser entonces considerada en el contexto social y político ampliado que caracteriza cada territorio. De este modo, si un tipo específico de política pública estaría redundando o no en resultados deseables, será un hecho a explicar en el contexto en que es llevada a cabo.

7. Véase Canziani y Schejtman (2013), donde es posible encontrar diversos y sugerentes aportes a través de los cuales se trabaja el concepto de *ciudad intermedia* junto con un enfoque de territorio.

Las raíces humanas de toda dinámica territorial: El actor y sus coaliciones

El componente eminentemente humano de todo territorio se concreta en la identificación de los *actores* o *grupos de actores* presentes, así como de *coaliciones sociales* a las que diera lugar su interacción. Esta es otra forma de referirse al tema de la institucionalidad en el territorio que, de acuerdo a los hallazgos disponibles, deviene en el factor central para la observación y el análisis de las dinámicas territoriales.⁸

Una institucionalidad que opera eficazmente con la finalidad de regular las relaciones sociales dará lugar al fortalecimiento de la confianza entre los integrantes de un conglomerado humano identificado dentro de los límites de un territorio. Por simple derivación, se puede colegir que habrá mayor identidad territorial cuanto más se alcance aquella confianza, que puede convertirse en un fundamento de la cultura de ese territorio.

No cabe duda de que la institucionalidad en el territorio evoluciona a modo de construcciones humanas generadas *ad hoc*. La confianza fortalecida, los casos de acción colectiva viabilizados y los círculos virtuosos de reproducción darán testimonio de lo alcanzado. Aunque no se puede abundar sobre el tema, ha de añadirse que esta forma de comprender la institucionalidad tiene mucho que ver con los hábitos y los comportamientos aprendidos socialmente a través de interminables ejercicios ensayo-error entre los actores y grupos de actores presentes en el territorio, a partir de lo cual adquieren certidumbre sobre su identidad y los desafíos conjuntos.

Vale igualmente añadir que, para el caso latinoamericano, se ha vinculado el desarrollo institucional con los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. En estricto, se trata de procesos diferentes, pese a que pueden y debieran correr en paralelo, según las características de los territorios en cada circunscripción.⁹

En el aspecto instrumental, todo análisis de dinámicas territoriales debiera empezar por un mapeo riguroso de actores y grupos de actores presentes, que sirva para indagar sobre las redes a las que ha dado lugar la interacción entre sí. La experiencia indica que las estructuras vigentes, desde el punto de vista histórica y de formación cultural, pero también de intereses para su reproducción, juegan un rol central en el tipo de redes y vínculos que se dan en cada territorio específico, así como en sus decisiones de comportamiento.

Considerando las anteriores reflexiones, el empleo del concepto *coalicción social*, incluido en la denominación del factor bajo tratamiento, está referido al tipo de resultado que pueda generarse por el encuentro entre fundamentos históricos e interacción social de corto plazo. Entonces, no es que haya una determinación histórica ineludible, sino que los antecedentes se encuentran con los procesos contemporáneos para dar lugar a un tipo especificable de construcción social entre diferentes actores o grupos de actores, que consigue suficiente grado de alcance como para ejercer influencia en la dinámica territorial.

Simplificando, podría afirmarse que se trata de una clásica acción racional de los habitantes de un territorio, en la medida que evalúan las opciones de interacción de acuerdo al logro de sus objetivos o intereses, para redundar en un tipo determinado de encuentro o coordinación entre actores que les resulte, por algún motivo a indagar, mutuamente beneficioso y, además, funcione como perspectiva común hacia un plazo mayor.

El potencial del concepto de *coalicción social* puede resultar de insospechado alcance al trabajar el análisis de las dinámicas territoriales. En ocasiones podrá identificarse una o más coaliciones sociales en el territorio bajo análisis que resulten favorables a las oportunidades que brinda un determinado espacio. Pero en otras circunstancias también será posible identificar que, para la misma combinación de factores, las coaliciones realmente existentes no conseguirán impulsar dinámicas del territorio en su conjunto, en el sentido del crecimiento inclusivo y sostenible.

Aquella variabilidad en la casuística de las coaliciones sociales en los territorios obliga a no descuidar el análisis de los vaivenes de los mercados y de las políticas públicas, todos ellos determinados fuera del territorio. Otro tema será derivar, del mismo análisis, consecuencias igualmente concretas, como el grado de representación y las capacidades de gestión en cada territorio, expresado en las posibilidades para superar o no sus limitaciones, algo que ha sido comprendido en la llamada *gobernanza* del territorio.

8. Tanto es así, que parte de los resultados del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, de Rimisp, fueron presentados en una publicación especialmente dedicada al tema de las coaliciones en los territorios. Véase en Asensio & Fernández (Eds.) (2013).

9. En los siguientes textos se encuentran variantes del uso del enfoque de territorio, que se caracterizan por su mayor o menor énfasis en los procesos de descentralización y las políticas públicas correspondientes: Boisier (1999), Caballero et al. (2006), De Janvry & Soudoulet (2004), Echeverri et al. (2010) e ILPES-CEPAL (2012).

Vigencia de un Marco Conceptual Territorial en el Diseño de Intervenciones

Las intervenciones suelen ser entendidas desde el sector público, aunque hoy se acepta que puedan provenir también de actores privados o de alianzas público-privadas. Sea como fuere, surge un marco de indagación similar, que se resume en interrogantes como las siguientes:

- ¿Qué instrumental será requerido para alcanzar resultados característicos del círculo virtuoso del desarrollo humano y sostenible en los territorios?
- ¿Cómo las políticas a ser puestas en práctica consiguen estimular, en lugar de obstaculizar, dinámicas territoriales con aquellas características?

En aquel contexto se entiende que se hable recurrentemente del desarrollo esquivo o de las trampas intrínsecas al proceso del desarrollo. Es por ello que en estas reflexiones finales –redactadas a modo de conclusiones–, se hará un esfuerzo por mostrar las posibilidades para concebir acciones con sentido de territorio. Se insiste en ello, pues habría que encontrarse preparado para enfrentar cualquier contexto posible, inclusive lo huidizo que puede resultar aquel exigente objetivo del desarrollo. Lo inaprensible no impide, sin embargo, que se siga deliberando respecto a un renovado instrumental para estimular ese mismo objetivo hacia el largo plazo.

*Sobre la incidencia en la dinámica de los actores territoriales*¹⁰

Resulta poco recomendable ocuparse del tema territorial sin enfatizar en la necesidad de trabajar la *gobernanza* de los territorios sobre los que se pretende intervenir. Cabe la posibilidad de atender los temas de gobernanza en paralelo a paquetes de medidas para lo más tangible y de corto plazo. Pero, la recomendación de fondo consiste en no postergar la gobernanza en sí misma, bajo el argumento de que se trata de hechos intangibles, que no hacen visibles las acciones de gestión y que, por tanto, podrían venir más adelante.

Por ejemplo, la concepción de paquetes de políticas bastante amplios y hasta bien dotados presupuestalmente, pero cuya ejecución se realiza sin tomar en cuenta la institucionalidad territorial –independientemente del estado en que se encuentre–, puede conducir a efectos exactamente contrarios a lo previsto.

10. Los documentos del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, de Rimisp, empleados para el capítulo anterior, contienen un marco de interés para pasar a la temática más concreta de cómo trabajar las políticas públicas. Aquellas fuentes son igualmente empleadas en la síntesis y reflexiones del presente apartado.

En este último caso, resulta habitual observar cómo las medidas de política cobran autonomía y terminan actuando a modo de acciones aisladas, probablemente centradas en los sectores a quienes se dirigen, pero sin enlazarse en procesos territoriales propiamente dichos. En el mejor de los casos, determinados actores identificarán beneficios de corto plazo en esas políticas, pero difícilmente la dinámica del territorio cambiará debido a ellas de modo esencial.

Esto obliga a retornar al tema de la institucionalidad territorial como fundamento de la gobernanza. En última instancia, las políticas dirigidas hacia la gobernanza del territorio fortalecen a los actores y grupos de actores de ese territorio, como protagonistas natos y responsables de su propio destino. Una institucionalidad territorial fortalecida deviene, así, en una suerte de herramienta de mediación entre todos los actores del territorio, a través de representantes del sector público, del sector privado productivo o de la sociedad civil en el sentido más amplio.

A fin de ejemplificar las observaciones aquí realizadas, se recurre al caso peruano. Se trata de un conjunto de experiencias concretas a través de las cuales se ponen en práctica medidas explícitas o acciones que pueden servir, dado el caso, para fortalecer la institucionalidad en los territorios. No se trata de un listado exhaustivo y menos forzoso, sino de aquello que resalta como caso y que mantiene indudable actualidad:

- Momentos y circunstancias en las que se decide la *transferencia de funciones* a los Gobiernos subnacionales, en el marco del proceso de descentralización que se iniciara en 2001 y que continúa inconcluso. Siendo la transferencia en sí misma un avance, habría que establecer qué tantos esfuerzos locales y nacionales se han hecho para fortalecer las capacidades efectivas para asumir funciones técnicas, administrativas y políticas.¹¹

- Uso de la *gestión por resultados*, en especial para la preparación y ejecución presupuestal, como una modalidad para alcanzar coordinación, controles y equilibrios en los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y local), de modo que se obtenga acuerdos para un empleo concordado de los recursos públicos.¹²

11. Véase en <http://www.descentralizacion.gob.pe>, sitio web de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, a fin de encontrar información formal y actual sobre el proceso de descentralización en Perú.

12. Véase en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162, sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF para informar sobre el Presupuesto por Resultados – PpR, desde el punto de vista de la política puesta en marcha por el Poder Ejecutivo.

- El *ordenamiento territorial*, entendido generalmente como compuesto de dos fases: la zonificación ecológica-económica (ZEE) y la planificación del territorio. Hay avances que resaltar, aunque también normatividad más reciente que incorpora nuevas fases. Falta mucho para poder afirmar que constituye una fuente informativa para el diseño de políticas.¹³

- Las *mancomunidades*, previstas en la legislación del proceso de regionalización, en tanto redes o formas de asociación entre gobiernos subnacionales, sean locales o regionales. Ideadas para generar una gestión de mayor alcance, como emprender tareas de prestación de servicios sociales y ambientales, o promover procesos productivos esenciales para el conjunto del territorio y para su vínculo con otros territorios.¹⁴

- La promoción y el fortalecimiento de diferentes tipos de *organizaciones de productores* con fines económicos, sea para prestación de servicios, producción o, incluso, finanzas. Serán tanto más eficaces cuanto mejor representen los intereses de los agentes económicos locales, estén bien gestionadas y consigan ser autosostenidas, y contribuyan a que la inversión privada se oriente según los criterios de sostenibilidad acordados para el territorio.

- El surgimiento y reconocimiento de *organizaciones de la sociedad civil territorial*, cuya representación no puede ser ignorada: ONG, asociaciones, sindicatos con sus federaciones y hasta partidos políticos. Esta representación es necesaria para las decisiones de gestión, pero también para ejercer una vigilancia efectiva sobre los acuerdos tomados en las redes multiactorales, por ejemplo, respecto al uso del territorio, y el empleo de los recursos y bienes públicos.

- El fomento explícito de espacios y mecanismos para la *concertación público-privada* en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el territorio, sin que lleguen a asumir propiamente el rol de una coa-

lición social. Si bien estos espacios no son siempre aquellos en que se toman las decisiones, pueden servir para establecer vínculos y compromisos entre los actores territoriales. En Perú, las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza son, sin lugar a dudas, una de esas instancias.¹⁵

En todos los casos, no siempre se trata de una política pública en específico, sino de procesos sociales en el territorio. No obstante, las políticas públicas están en posibilidad de cumplir un rol de fomento. Además, no en todos los casos se trata de iniciativas y/o atribuciones de uno solo, sino de diferentes niveles de gobierno, tanto para su diseño como para su puesta en práctica.

En general, son casos que remiten a procesos de mediano y largo plazo, a modo de ejercicios ensayo-error entre los niveles de gobierno y actores múltiples, en busca de modalidades concretas para la vinculación y eventualmente coordinación en los territorios. Este carácter dinámico de los procesos —y la incuestionable incertidumbre que se cierne sobre los diversos resultados posibles—, no genera obstáculos; por el contrario, podría estimular la comunicación y mejorar la confianza entre actores.

Haciendo un ejercicio de abstracción, resulta posible elaborar una síntesis de elementos centrales para una estrategia de fortalecimiento institucional en el territorio:

- Evitar las *diferencias extremas* entre actores y, más aún, la marginación de cualquier grupo de actores en un territorio. La historia juega un rol que puede ser demasiado pesado, por lo cual no debe ser ignorada. Las políticas de carácter nacional resultarán imprescindibles para superar aquella restricción. Sin embargo, hace falta en paralelo dar forma a una determinación local y a una visión de largo plazo en el territorio.

- Fortalecer el *grado de representación* y legitimidad en los territorios, tanto de actores y grupos de actores, como de la institucionalidad a que dé lugar la interacción entre sí. La existencia y funcionalidad de las coaliciones sociales será precisamente tributaria de este esfuerzo. Esta sería una tarea permanente que obligará a la mayor creatividad.

- Recuperar el carácter *interrelacionado* u *holístico* de todo lo que suceda en el territorio, prescindiendo de intervenciones por sectores o actores aislados. Las

13. La Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente – MINAM es formalmente la autoridad nacional encargada de realizar seguimiento y de aprobar los procesos subnacionales para la elaboración de estudios de ZEE y para la planificación del territorio. Mayor información se encuentra en <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones-zee-2/>. Por otro lado, en Albuquerque (2013), punto 6, se encuentra una explicación sobre el ordenamiento territorial vinculada al tema del desarrollo territorial.

14. Véase <http://www.descentralizacion.gob.pe/mancomunidades-municipales-y-regionales/> para encontrar información formal y actualizada sobre la actualidad en la legislación sobre mancomunidades, así como sobre los avances alcanzados a escala de todo el país.

15. Véase en www2.mesadeconcertacion.org.pe información actual sobre el carácter y las acciones que viene realizando la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

políticas podrían así fortalecer al conjunto de actores y contribuir a aprovechar el potencial del territorio.

- Estimular y fortalecer las *coaliciones sociales* surgidas en un espacio determinado pasa a ser una tarea porfiada, que implica intervenir con un decidido enfoque de territorio. Lo central será identificar y fortalecer a las coaliciones que resulten innovadoras por su efecto de transformación, lo cual obliga a pensar con un horizonte de largo plazo.

Sintetizando, se trata de políticas y acciones concretas para estimular, en lugar de obstaculizar, a las coaliciones sociales del territorio que resultasen incontrovertiblemente orientadas al cambio, a la transformación y la evolución de los círculos virtuosos de desarrollo humano y sostenible. Estas acciones debieran responder a las dinámicas del territorio, para abrir así oportunidades insospechadas hacia el futuro.

Sobre la concepción de las políticas públicas según los territorios¹⁶

Las políticas están en la posibilidad de estimular, ser neutrales o hasta de inhibir, en cualquiera de los casos, las iniciativas de y la interacción entre los actores y grupos de actores presentes en el espacio donde se ejecuten. Por ello, la finalidad última de las políticas con enfoque de territorio ha de reflejarse en su contribución a mejorar el carácter continuo de todo territorio, en el que ámbitos más rurales y ámbitos más urbanos se saben vincular entre sí de modo recurrente y ventajoso.

Habrán así políticas que puedan crear activos, no solamente del valor de mercado *per se* de los bienes y servicios así generados, sino que ese nuevo valor creado por las políticas se vea reflejado, de acuerdo a lo tratado, en resultados socialmente inclusivos y también en sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, la gestión de los bienes y servicios públicos generados por las políticas debe evidenciarse en una acumulación territorial (activos), pero también en servicios que presten recursos naturales manejados sosteniblemente.

En ese sentido, otro ejemplo es el caso del estímulo a las coaliciones sociales efectivamente operativas en el territorio, que puede encargarse, entre otros, de identificar y recuperar los beneficios de las prestaciones recibidas a través de las políticas y, de una u otra forma, aprovecharlas como oportunidades para promover cambios y un desarrollo más equilibrado.

Vale la pena añadir una diferenciación de las políticas públicas que se identifican en la práctica de la gestión pública, más aún en los territorios:

- Las políticas que se concretan a través de *prestaciones individuales a las personas*: Sobresalen las acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de los actores, como las políticas de educación en todos sus niveles, y las políticas de salud y nutrición, diferenciadas igualmente según el tipo de población receptora. Estas políticas mejoran, en general, las condiciones de vida básicas de la población, con lo cual se espera contar con mejores fundamentos humanos para gestionar el territorio.

- Las políticas que brindan *prestaciones de bienes o servicios en o para el espacio físico*: Condiciones para que los actores, cuyas capacidades han sido fortalecidas en paralelo, encuentren un contexto que propicie decisiones en favor del mismo territorio. La infraestructura es el típico caso, pero también comprende mejoras para el capital natural, todos ellos recursos tangibles que pertenecen al espacio. No se dejan trasladar, por lo que habitualmente beneficiarán a los actores que decidan permanecer en el lugar que es objeto de la política.

El enfoque de territorio obliga a una ejecución simultánea de ambos tipos de política, sin perder de vista la gobernanza del territorio en su conjunto, que requiere de sus propias políticas, en este caso para fortalecer capacidades de gestión que no se dejen separar del mismo espacio. Se tratará así de planificar intervenciones conjuntas de mediano y largo plazo, en cuanto acciones acordadas entre niveles de gobierno, de ser posible, mediadas por coaliciones sociales efectivas en los territorios intervenidos, de manera que se logre efectos sinérgicos e impactos sostenidos en los niveles de vida de la población.

Se cuenta con metodologías validadas para realizar amplios diagnósticos en el territorio; sin embargo, deberá elaborarse en cada caso un procedimiento *ad hoc* para el diseño de políticas que estimulen la gestión sostenible del territorio. Esto sucede inclusive cuando el potencial geoespacial de un determinado territorio aparece como fundamento material suficiente frente a las posibilidades de inversión. Aquello es más bien un factor exógeno a los territorios, razón por la cual harán falta procedimientos adicionales y específicos que sirvan para estimular, en paralelo, el fortalecimiento de la institucionalidad territorial o, si se quiere, la capacidad de gobernanza de los territorios con una visión sostenible y a largo plazo.

16. Mucho de lo insertado en estas reflexiones se ha inspirado en los planteamientos presentes en Olfert, et al. (2011).

Diagnósticos para definir modalidades de intervención

Dadas las características de los territorios, según se ha visto en las líneas anteriores, valdría la pena insistir en un adecuado mapeo de actores, como herramienta esencial que permitirá contar con una imagen de la población en el territorio. Esta herramienta sencilla debiera proporcionar las características distintivas que aquella población ha adquirido.

En el Perú, se han realizado esfuerzos por analizar las bases de datos existentes, tomando como unidad de observación al hogar, no al individuo. Para este hogar se cuenta con información de tipo demográfica y sobre características del mismo, incluyendo dentro de esto la actividad económica y los niveles de vida consecuentes. Un diagnóstico de esta naturaleza podría contribuir en la elaboración de una tipología de actores económicos que caracterizan el territorio, a fin de percibir mejor lo que sucede con su población.

El Censo Nacional de Población (2007) y el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) (2012) son fuentes de información a una escala menor. Salvo para circunscripciones muy específicas, se conoce muy poco sobre la existencia de datos a esa escala, por ejemplo, de provincias o distritos, útiles para territorios delimitados. Es por ello que ha de echarse mano de la información en las fuentes existentes.

Al decir lo anterior se hace referencia a las bases de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH-O), que se aplica anualmente a una muestra con representatividad estadística a escala departamental.

Un trabajo pionero respecto al empleo de las mencionadas fuentes fue publicado por el INEI en 2009¹⁷. En este documento se emplea información del Censo Nacional de Población de 2007, complementada con datos específicos del último Censo Nacional Agropecuario hasta aquel entonces, que era de 1994, además de la inserción de información pertinente de la ENAH-O 2008.

En aquel documento, de acuerdo a la representatividad de los datos, se brinda una imagen sugerente de los territorios, tanto en lo que respecta a variables demográficas como económicas. Así, en las ENAH-O se trabaja con ocho dominios, cada uno de los cuales abarca amplios territorios del país. Se sabe, sin embargo, que sus bases de datos solo permiten realizar otros análisis hasta la escala departamental.

Está pendiente la actualización de aquel documento mediante la consideración de datos acopiados con ocasión del CENAGRO de 2012, así como de la encuesta ENAH-O correspondiente, de modo que se pueda alcanzar un diagnóstico aún más preciso, al menos para determinadas temáticas, por ejemplo, sobre la forma cómo operan los hogares, lo cual resultaría de enorme interés para los territorios, aunque a escala departamental.

Los hogares tienden a diversificar sus actividades, más aún en territorios atravesados por montañas, como los Andes. Así, cada hogar procura controlar varios pisos ecológicos (por ejemplo, ladera alta, ladera media, valle), lo cual obliga a contar con información y análisis muy precisos.

No se conoce, sin embargo, una metodología cuantitativa que haga posible cruces de datos consistentes que vaya más allá de lo hecho en el documento referido, por ejemplo entre a) datos del Censo Agropecuario, que aportan características de las unidades productivas agropecuarias; b) los resultados de las ENAH-O, que aportan datos sobre actividad económica y activos de los hogares; c) y, además, los estudios de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), que aportan información valiosa sobre la vocación de los recursos del territorio y su grado de vulnerabilidad.¹⁸

De más está decir que cuanto mayores y de mejor calidad sean los datos disponibles, será posible contar con mayor fundamento para la elaboración de la tipología de actores económicos mencionada. Esta tipología puede ser derivada a modo de esquema analítico de las poblaciones en los territorios, aunque no debe ser considerada como una clasificación estática de esos territorios, sino más bien como una herramienta que evoluciona junto con la disponibilidad de datos más actualizados o completos.

A modo de ejemplo, se inserta un cuadro en el Anexo 1. En él se presenta una herramienta de carácter operativo y flexible para identificar diferenciadamente a las poblaciones y, en paralelo, a partir de sus características resaltantes, proponer tipos de in-

17. Véase en INEI 2009.

18. Estos últimos estudios se encuentran disponibles solo para algunas circunscripciones del país, buena parte de ellos realizados a escala departamental o macro, aunque hay casos también con escala provincial o meso. Mayor información sobre los procesos en curso se encuentra en el sitio web del MINAM antes mencionado, <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones-zee-2/>.

tervenciones que guardan sentido para cada tipo de población en el territorio.¹⁹

Así, en el caso de las poblaciones con mayor carencia de activos (tipos I y II en el cuadro del Anexo 1), se puede colegir que se trata de aquellas ubicadas en ámbitos con recursos de menor potencial y expuestas a mayores riesgos. Por tanto, requieren políticas que solucionen primero sus dificultades de acceso a activos, tanto tangibles como intangibles, soluciones que serán a su vez diferenciadas según las características de los recursos presentes en cada territorio, así como de las oportunidades para vincularse con otros territorios.

A diferencia de aquello, las poblaciones que se agrupan en los tipos III y IV presentan un mejor acceso a activos; sin embargo, en la medida que se encuentran ya insertas en circuitos comerciales más o menos dinámicos, suelen manifestar dificultades para acceso a información de mercados, y a tecnologías o innovaciones que les permitan mayor competitividad. Las políticas podrán dirigirse a estimular los procesos a través de los cuales se les brinde esos servicios.

Considerando un efectivo enfoque de territorio, sea cual fuere la intervención que se diseñe y ejecute, no debieran descuidarse las reflexiones que se han venido haciendo. Adicionalmente, han de considerarse las demandas explícitas de los diferentes tipos de poblaciones, cuidando siempre que las políticas estimulen los procesos en curso en lugar de sesgarlos.

En conclusión y a modo de una breve síntesis, al diseñar intervenciones orientadas al desarrollo del territorio habrá de pensarse, en simultáneo, en las dimensiones espacial y social. Es por ello que resulta de sumo interés elaborar diagnósticos con fuentes que faciliten datos sociales y económicos (censos, ENAHO), así como con fuentes que cruzan esa información con las características físicas del territorio (ZEE). Diseños de política de esta naturaleza contendrán, con alta probabilidad, una estrategia que se distinga por su carácter multidimensional, en otras palabras, políticas coherentes en procesos de desarrollo territorial inclusivos y sostenibles.²⁰

19. En el Anexo 2 se ha insertado un aporte adicional elaborado sobre la base de Berdegué & Schejman (2004), en busca de una herramienta para considerar la heterogeneidad entre territorios. Vale añadir que aquellos autores no construyen una tipología de actores, sino una tipología de territorios en conjunto. De cualquier modo, el aporte no deja de resultar ilustrativo con fines de diseño de políticas.

20. En el Anexo 3 se ha insertado un ejercicio de síntesis sobre mucho de lo que se ha presentado en este acápite final del artículo. Se trata de una suerte de esquema general, que puede ser empleado para reflexionar respecto a la complejidad de diseñar y llevar a la práctica políticas públicas, con enfoque de territorio.

Para cerrar este apartado final se proporciona un par de ejemplos de políticas concretas, que se han trabajado en los años recientes y sobre las que existe determinada experiencia:

- El fomento de las denominadas *cadena de valor*: La política abarca al conjunto de eslabones que componen una cadena en el territorio, desde la producción primaria hasta la transformación y comercialización, inclusive fuera del territorio, razón por la cual comprende habitualmente ámbitos más rurales y más urbanizados, así como diferentes actores y grupos de actores. El desarrollo de mercados hacia adentro y hacia fuera del territorio suele ser una consecuencia del buen funcionamiento de una cadena, sea para productos tradicionales, como para productos que surgen en el proceso de evolución del territorio. Ahora, el principio conductor de estas cadenas es precisamente la distribución de beneficios entre los actores participantes, razón por la cual es considerado como una posibilidad para el trabajo óptimo a fin de alcanzar acuerdos, y realizar coordinaciones de cara a la gestión del desarrollo humano y sostenible de cualquier territorio.²¹

- La organización y puesta en operación de los denominados *mecanismos para la valoración de los servicios ecosistémicos*: A diferencia de los procesos productivos y comerciales ya conocidos, los servicios ecosistémicos no han sido habitualmente contemplados como una oportunidad para los territorios, razón por la cual ni siquiera se puede decir que exista un mercado que estimule su evolución. Las políticas debieran, en consecuencia, dirigirse a crear el conjunto de instrumentos que caracterizan estos mecanismos y validarlos reiterativamente con los actores del territorio, hasta que se consiga una operación sostenible. Estos mecanismos suelen contribuir mucho al funcionamiento de las coordinaciones entre actores y, en esa medida, a los vínculos que podrían derivar en coaliciones sociales realmente efectivas para ese territorio.²²

21. Tanto concepto como instrumental para el trabajo con las cadenas de valor (ValueLinks) han sido derivados de los aportes de Michael Porter. En <http://www.valuelinks.org/index.php/material/manual> puede encontrarse documentación sobre la forma como trabajar con el instrumental correspondiente.

22. Aunque este es un tema esencial, no podrá ser tratado en mayor detalle dentro del presente artículo. Para los interesados es recomendable consultar, por ejemplo, la literatura surgida a partir del estudio Economía de los ecosistemas y la biodiversidad (TEEB por sus siglas en inglés). Al respecto véase en: <http://www.teebweb.org/>. Los estudios TEEB brindan un marco conceptual a estos mecanismos. En Perú se tiene ejemplos vinculados a la gestión de recursos hídricos, como es el caso del manejo de algunas cuencas.

Referencias

- Albuquerque, F. (2013, 19 de septiembre). *Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.conectadel.org/biblioteca/?did=259>
- Asensio, R. H. & Fernández, M. I. (Eds.). (2013). *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1393850884Coaliciones28.02.14.pdf
- Bejarano, J. A. (1998, septiembre). *Economía de la agricultura*. Bogotá, Colombia: TM Editores, Universidad Nacional de Colombia, IICA y FONADE.
- Berdegú, J. (2012). *Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Recuperado de <http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2012/10/Serie-Claves-DTR-05-Dinamicas-Territoriales-Rurales-ALatina.pdf>
- Berdegú, J. & Schejtman, A. (2004, marzo). *Desarrollo Territorial Rural*. Recuperado de http://www.rimisp.org/FCKEditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/dtr1_desarrolloterritorialrural.pdf
- Berdegú, J. et al. (2011). *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366288690N101_DeterminantesdelasDTR_BerdegueOspinaFavaretoAguirreChiribogaetal2011.pdf
- Berdegú, J. et al. (2012). *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf
- Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Recuperado de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/5035/P5035.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Caballero, J. M., Trivelli, C. & Donoso, M. (2006). *Desarrollo Territorial*. En M. Giugale et al, *Perú - La oportunidad de un país diferente* (capítulo 10). Recuperado de http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/BM_Peru_un_pais_diferente.pdf
- Canziani, J. & Schejtman, A. (Eds.). (2013). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2008). *Investigación aplicada de dinámicas territoriales rurales en América Latina: Marco metodológico* (Versión 2). Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13663831882008_rimisp_marco_metodologico_version2.pdf
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2004). *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural*. Recuperado de http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/de%20Janvry,%20Alain%20y%20Elisabeth%20Sadoulet.pdf
- Echeverri, R. & Rivero, M. P. (2008). *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://repiica.iica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf>
- Echeverri, R., Sepúlveda, S., Rodríguez, A. & Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*. Recuperado de <http://webiica.iica.ac.cr/bibliotecas/repiica/B0400E/B0400E.PDF#pagemode=bookmarks>
- Echeverri, R. & Sotomayor, O. (2010, diciembre). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3847-estrategias-de-gestion-territorial-rural-en-las-politicas-publicas-en>
- Escobal, J., Revesz, B. & Trivelli, C. (2009, junio). *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate*. Recuperado de <http://www.grade.org.pe/download/pubs/libros./Desarrollo.pdf>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2012, febrero). *Rural Territorial Development. An approach to rural development*. Recuperado de <http://star-www.giz.de/starweb/giz/pub/servlet.starweb#>
- ILPES-CEPAL. (2012). *El panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4090-panorama-del-desarrollo-territorial-en-america-latina-y-el-caribe-2012>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009, diciembre). *Perú: Perfil del Productor agropecuario, 2008*. Recuperado de http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0851/Libro.pdf
- Ministerio de Agricultura (2012, abril). *Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura 2012-2016*. Recuperado de <http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2012/mayo/pesem2012-2016-1.pdf>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olfert, M. R., Berdegú, J., Escobal, J., Jara, B. & Modrego, F. (2011). *Places for place-based policies*. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366297505N792011OlfertBerdegueEscobalJaraModregoPlacesforPlaceBasedPolicies.pdf
- Proyecto de Información, Investigación y Extensión Agraria (1999, octubre). *El proyecto de innovación tecnológica agraria*. Lima, Perú: Autor.

Anexo 1

Tabla 1. Tipología de actores en el territorio y servicios requeridos en cada caso

Tipología de actores	Identificación por requerimientos de servicios
I. <u>Producción plenamente de subsistencia</u> : hogares con economías familiares y activos mínimos.	<ul style="list-style-type: none"> - Requieren servicios para medidas de seguridad alimentaria. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Estimular el imaginario local vinculado al uso y conservación de los escasos recursos naturales disponibles. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Alternativas de capacitación local (tipo campesino-campesino). <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Asesoría específicamente diseñada para resolver cuellos de botella vinculados a la carencia de activos.
II. <u>Producción de subsistencia con vínculos comerciales</u> : hogares con activos para insertarse en pequeños negocios y mercados con restricciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios para la seguridad alimentaria junto con la pequeña producción para el mercado local y regional. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la investigación local en el uso sostenible de los recursos naturales (investigación adaptativa). <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el desarrollo de un mercado de servicios ad hoc, parcialmente subvencionado. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer capacidades para la cooperación y el trabajo en común.
III. <u>Producción para mercados locales y regionales</u> : hogares con activos para desarrollar negocios pequeños a medianos.	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar el desarrollo de un mercado de servicios para la innovación adaptada a los ecosistemas. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitar la asesoría en negocios hacia diferente tipo de mercados y los servicios de información. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la investigación adaptativa y estratégica para líneas de producción promisorias. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Asesorar en las iniciativas para la organización de actores económicos.
IV. <u>Producción de tipo empresarial</u> : unidades de producción mayores al hogar, con disponibilidad de activos y ciclos intensivos, orientadas a grandes mercados nacionales y de exportación.	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar sistemas de información de mercado, actualizados y confiables. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales: normatividad, sanidad. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitar sistemas de investigación básica y aplicada, que aseguren alta innovación.

Fuente: Cuadro elaborado sobre la base de la propuesta de tipos de agricultura, presentada en MINAG 2012 (p. 19). De igual modo, se ha considerado el esquema para la diferenciación de población objetivo, incluido en PIIEA 1999 (sección 30), documento preparatorio de lo que luego sería el Programa de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano – INCAGRO, del ex-MINAG, que se ejecutase en dos fases entre 2001 y 2010.

Anexo 2

Herramienta: Cómo Considerar Explícitamente la Heterogeneidad entre Territorios¹

Es posible elaborar diferentes herramientas para trabajar con un enfoque de desarrollo territorial y sostenible. Una visión general permite plantear una tipología sobre la base de los dos elementos centrales del desarrollo territorial rural según Berdegú y Schejtman (2004): la transformación productiva y el desarrollo institucional. A continuación, se describe los cuatro tipos ideales resultantes, sin que ello niegue la existencia de realidades intermedias entre categorías y/o que se pueda ampliar la construcción de la tipología con otros criterios:

Territorios Tipo I: Aquellos que han avanzado en su transformación productiva y logrado un desarro-

llo institucional que ha permitido grados razonables de concertación, inclusión social y uso sostenible de recursos (asociación con empresa privada y/u otros niveles de gobierno).

Territorios Tipo II: Aquellos que, si bien albergan procesos significativos de crecimiento económico, tienen un débil impacto sobre el desarrollo local, el uso de recursos naturales y, en particular, las oportunidades para los sectores pobres (territorios con enclaves agroexportadores).

Territorios Tipo III: Aquellos que se caracterizan por una institucionalidad robusta que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural (comunidades en los Andes del sur de Perú).

Territorios Tipo IV: Aquellos en franco proceso de desestructuración social y económica, así como de destrucción de la base de recursos naturales (áreas de conflicto bélico, por ejemplo, debido al narcotráfico).

1. Basado en el aporte presente en el texto de Berdegú y Schejtman 2004, Sección E, punto 2.

Tabla 2. Tipología de territorios rurales

		Grado de transformación productiva	
		Alto (vínculos competitivos con mercados dinámicos)	Bajo (economía estancada o en declinación)
		Tipo I	Tipo III
Grado de institucionalidad	Alto (concertación e inclusión)	Agricultura por contrato.	Comunidades campesinas que gestionan recursos naturales, pero no negocios.
	Bajo (fragmentación y conflicto)	Asociada con empresa privada y/o con otros niveles de gobierno.	
		Tipo II	Tipo IV
		Territorios de costa con enclaves agroexportadores.	Territorios de narcotráfico y/o en conflicto bélico abierto.

Anexo 3

Esquema General para la Gestión de Políticas Públicas con Enfoque de Territorio²

Si bien debe ser validado en cada caso, la experiencia existente hasta el momento indica que resulta posible sintetizar algunos pasos que podrán seguirse a fin de dar lugar a un esquema de políticas de promoción del desarrollo con enfoque de territorio:

- a) Mapeo de actores en el territorio: Ubicación de los centros poblados, distancias y vías de comunicación internas, población según características y grupos de actores.
- b) Mapeo de intervenciones: Presentes en el territorio, precisando sus alcances y aportes a la subsistencia de los hogares, esto último en indicadores.

c) Avances en la coordinación entre grupos de actores: Sinergias creadas entre intervenciones existentes, con indicadores para la medición de logros.

d) Diseño organizacional para la gestión de intervenciones de política en el territorio: Organismos públicos y privados, que coordinan y articulan el conjunto de las intervenciones. Puede contener o no coaliciones sociales.

e) Gestión de las intervenciones de política en el territorio: Liderazgo de la gestión del desarrollo territorial, rol atribuible a una coalición social. Puede plantearse un esquema de incentivos y sanciones que estimule la mejor gestión, aunque siempre supeditado a la dinámica de cada territorio. Lo mismo sucede con la evaluación, que podría guiarse de acuerdo a los principios del desarrollo humano y sostenible.

2. El esquema es elaboración propia, para lo cual se ha empleado una propuesta análoga presentada en Rimisp 2008, pág. 10.

