

Cuadernos Urbanos

Hacia la Transformación Social

Año: 1

Nº 2

Junio 2014

Desarrollo y enfoque territorial: Una nueva perspectiva de análisis

Soc. Paul Maquet Makedonski

**Programa Municipal de Vivienda Sostenible
KUELAP - EL AGUSTINO**

Arq. Juan Carlos Calizaya Luna y la Comisión Mixta KUELAP

2014 Instituto de Desarrollo Urbano – CENCA
Jr. Coronel Zagarra 426 – Jesús María
Lima – Perú
Página web: [http:// www.cenca.org.pe/](http://www.cenca.org.pe/)
Facebook: CENCA – Instituto de Desarrollo Urbano
Diseño y diagramación: Katherine Quiroz M.

CUADERNOS URBANOS: UNA NUEVA ETAPA

Hacia fines de los años ochenta y comienzos de los noventa Cenca puso en circulación la revista Cuadernos Urbanos, que después se transformaría en Ciudad y Cultura. En aquella época, CU se propuso aportar en la reflexión y el debate de los problemas de la vivienda, la ciudad y la región, en una época marcada por cambios importantes, que no siempre encontraba instrumentos adecuados para el debate, y a veces incluso para la información de los temas urbanos. Ello explica por qué un antecedente importante de CU fue "Resumen Informativo", que buscaba cumplir el papel que hoy tiene el Infovivienda, que se distribuye por vía electrónica. Una de las consecuencias positivas de esa experiencia fue que motivó a muchos de nosotros a investigar y a profundizar diversos temas de interés. CU cumplió un papel que luego fue también asumido por otras iniciativas importantes que tomaron la posta como por ejemplo, Medio de Construcción, dirigida por el Arq. Adolfo Córdova.

De ese tiempo a esta parte mucha agua ha corrido bajo los puentes y las certitudes de antes se han transformado en las interrogantes del presente, en un escenario cada vez más complejo que nos interpela y obliga a repensar nuestro qué hacer cotidiano. Es indispensable nuevas lecturas de la realidad, que pongan énfasis en los actores y en los procesos. Estamos persuadidos que entender los nuevos problemas sociales obliga a innovar nuestras formas de pensar ¿Qué son hoy día los movimientos sociales urbanos?, ¿cuál es en el Perú actual el signo que tiene la informalidad?, ¿cuáles son las formas presentes de ocupación y de gestión del territorio?, ¿existe lo urbano por fuera de lo rural?, ¿qué entendemos hoy día por transformación social?, ¿cuál es el nuevo perfil del joven habitante urbano? Hace algunos años teníamos respuestas contundentes para éstas y otras interrogantes, hoy no estamos tan seguros de ellas. Queremos ayudar a la discusión y aportar en el debate. Con ese fin ponemos en circulación una nueva etapa de Cuadernos Urbanos, como espacio abierto y plural donde todos los que quieran participar en este esfuerzo serán bienvenidos.

El comité Editorial

DESARROLLO Y ENFOQUE TERRITORIAL:

**DESARROLLO Y ENFOQUE TERRITORIAL:
UNA NUEVA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS**

Elaborado por el sociólogo Paul Maquet Makedonski

El presente artículo trata de la necesidad de un enfoque territorial en el análisis del desarrollo urbano. Se discute la importancia de considerar el territorio como un espacio socialmente construido y dinámico, que influye en los procesos de desarrollo y viceversa. Se propone un marco teórico que integre la dimensión espacial con los factores económicos, políticos y culturales. El texto concluye que un análisis territorial integral es esencial para comprender y transformar los espacios urbanos contemporáneos.

El desarrollo urbano no puede entenderse únicamente en términos económicos o políticos, sino que requiere un enfoque integral que considere el territorio como un espacio socialmente construido y dinámico. Este enfoque territorial permite analizar cómo las relaciones sociales y las estructuras de poder se materializan en el espacio, y cómo, a su vez, el espacio influye en los procesos de desarrollo. En este sentido, el territorio se convierte en un campo de lucha y negociación entre diferentes actores y intereses.

El presente artículo propone un marco teórico que integra la dimensión espacial con los factores económicos, políticos y culturales. Se argumenta que un análisis territorial integral es esencial para comprender y transformar los espacios urbanos contemporáneos. Este enfoque permite identificar las dinámicas de poder y las relaciones de dependencia que operan a escala local, regional y global, así como las formas en que estas dinámicas se expresan en el espacio urbano.

El texto concluye que un análisis territorial integral es esencial para comprender y transformar los espacios urbanos contemporáneos. Este enfoque permite identificar las dinámicas de poder y las relaciones de dependencia que operan a escala local, regional y global, así como las formas en que estas dinámicas se expresan en el espacio urbano. Por lo tanto, el territorio debe ser considerado como un espacio de transformación social y política, donde se pueden generar nuevas formas de organización y desarrollo urbano.

HACIA UNA DEFINICIÓN DE TERRITORIOS

Los territorios son espacios vivos, complejos, que tienen una naturaleza relacional donde la economía es uno de sus rostros multifacéticos, formados por la historia de sus seres vivos, por sus tradiciones por sus culturas.

Las relaciones que establecen los seres vivos, las sociedades y la biosfera son a la vez de competencia y de cooperación; siguen cursos que no pueden ser establecidos a priori de manera definitiva y pueden ser portadoras de procesos y de dinámicas innovadoras. Cambian con el tiempo como producto de fuerzas que se mueven a su interior y en el exterior. Son espacios vulnerables en tensión permanente no exentos de conflicto, en cuyo devenir el ser humano juega un rol fundamental.

Con la globalización han adquirido contornos menos definidos, tienen fronteras difusas, pueden ser discontinuos y son multi-céntricos. No están encerrados en sí mismos mirando al pasado. Están unidos al mundo por una densa red de relaciones complejas que generan nuevas interdependencias, a primera vista, invisibles. Son actores vivos de la mundialización; y constituyen referentes por excelencia para repensar las sociedades y llevar a cabo los cambios que el fracaso de los modelos societales del presente, reclama. Pero poseen también lugares de exclusión, donde se concentran inmensos bolsones de miseria, ya sea en la ciudad o en el campo, funcionales a los procesos de acumulación de capitales¹.

Los territorios ilustran cómo y por qué los bienes de la creación tienen una naturaleza mucho más rica y diversa que la que puede ofrecer una mirada unilateral del mercado. En el Cuaderno de Propuestas: "Territoires: Penser Localement pour Agir Globalement"², reseñábamos la característica diversa que poseen estos bienes:

Bienes que se pueden denominar "públicos" (aires, bosques, mares, zonas costeras, etc.) Esta categoría engloba a bienes que benefician a todos sin excepción y que se arruinan si se dividen.

La existencia de recursos naturales en sentido amplio que son finitos y bienes que surgen gracias a la creatividad del trabajo humano que cumplen una función esencial para la vida como alimentación, salud, educación o abrigo.

La existencia de bienes que son producto de la creatividad del trabajo humano que no cumplen una función esencial para la vida y que pueden entrar de manera plena dentro de la esfera del mercado.

Ello es así porque los territorios tienen un conocimiento concreto de la complejidad que reviste el manejo de los bienes que poseen, porque mantienen raíces en el tiempo y en el espacio y basan la gestión de los recursos no sólo en el conocimiento

¹ El profesor Florencio Zoido Naranjo ("Geografía y Ordenación del Territorio, Geografía e Historia No. 16, Barcelona 1998) plantea una definición que de alguna manera se asemeja a lo dicho al señalar que el territorio es el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: El espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo se convierte en uno e los integrantes fundamentales de su proyecto común; en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariable en la memoria personal y colectiva.

² Ed. Charles Léopold Mayer, París 2005, coordinado por Pierre Calame, Paul Maquet Makedonski e Ina Ranson.

técnico y científico sino también ancestral, y en el acervo cultural de la región o localidad. Los actores suelen por eso ser más conscientes de la importancia que tienen estos recursos, que la que puede tener una agencia internacional operando a miles de kilómetros de distancia. Valorán mejor la riqueza porque poseen instrumentos de evaluación que van más allá de un sistema basado en el PBI que no es capaz de medir las actividades no monetarias, los intangibles ni la huella ecológica. Esta no es, sin embargo, una verdad absoluta. Existen también ejemplos de un manejo inadecuado de los recursos por parte de poblaciones aborígenes, como es el caso por ejemplo de la tala en la selva central de Perú para vender la madera a intermediarios que han logrado crear un circuito comercial que a veces involucra a las propias comunidades.

Al ser un sistema complejo de relaciones, su ser como entidad administrativa y política, como centro de interés económico o como superficie geográfica, es producto de estas relaciones. Por lo tanto, los territorios son susceptibles de cambio, como de hecho ya está ocurriendo de la mano invisible del mercado. Si ello es así, en una perspectiva de desarrollo es pertinente interrogarnos en torno a estos cambios.

¿Cuáles son las posibilidades reales de los territorios de producir cambios significativos; cuál es la relación que se establece en cada caso entre estructura y dinámica social y entre lo global y lo local? Para unos, los problemas estructurales son de tal magnitud y las fuerzas predominantes tan poderosas que no es posible pensar en cambios de magnitud desde los territorios. Otros piensan que los cambios sí serían posibles en determinadas condiciones, especialmente en el ámbito económico (recursos, mercados, localización, capital social). Aunque no todos los territorios estarían en iguales condiciones de acceder al desarrollo (territorios excluidos de la modernidad, países o regiones "inviables", o territorios por donde "discurre la vida cotidiana, divorciada de la organización global de los recursos económicos, tecnológicos, políticos y de comunicación"³). Unos terceros, plantean que la globalización está permitiendo redefinir el rol de los territorios y crear una nueva forma de interrelación dinámica entre lo global y lo local. Este fenómeno que ha sido llamado "glocalización"⁴, podría alentar cambios importantes orientados al desarrollo.

En segundo lugar, debemos preguntarnos de qué cambios se trata. Aunque hoy existe un consenso en torno a la importancia del enfoque del desarrollo humano⁵, éste no dilucida de manera clara la naturaleza específica del fenómeno del desarrollo, todavía demasiado emparentado a la concepción y a los estándares occidentales de la "modernidad".

En tercer lugar, nos preguntamos ¿Cuáles son las mejores vías, las mejores estrategias para alcanzar los cambios? Un aspecto que cobra cada vez mayor

³ Castells, Manuel: "La Sociología Urbana en el siglo XXI", en Susser Ida (ed): "La Sociología Urbana de Manuel Castells", Madrid, alianza Editorial, 2001, citado por Pablo Vega Centeno, op. Cit. P. 37.

⁴ Asher François: "Ces Evenements nous Dépassent, Feignons d'Être les Organisateurs", París, Aube 200, citado en Pablo Vega op. Cit.

⁵ El PNUD hizo en 1990 el primer informe sobre desarrollo humano entendiendo como tal el proceso por el cual se ofrecen mayores oportunidades a la persona (posibilidades y potencialidades). El DH considera aspectos no sólo de desarrollo económico sino también de distribución y equidad y se centra en la persona humana.

relevancia en la reflexión es el hecho de que se está produciendo una creciente densificación de flujos que dan origen a la conformación de redes complejas que se convierten en una forma espacial dominante de articulación, que así como puede traer competencia y fragmentación, puede permitir construir nuevos lazos de colaboración entre lo global y lo local, ayudar a pensar globalmente para actuar localmente y a pensar localmente para actuar globalmente. Es decir, colocar los procesos y las dinámicas territoriales en red y establecer alianzas equilibradas entre los territorios.⁶

En cuarto lugar preguntamos, ¿Cuál es el ámbito pertinente para que estos cambios sean viables? Hasta donde hemos visto, el desarrollo territorial supone poner en marcha procesos y estrategias orientados a satisfacer las necesidades de los seres humanos y de los grupos sociales en comunidad con los otros seres vivos de la naturaleza y con la biosfera. El mismo se concretiza en un espacio concreto al interior del cual se produce la interacción entre los actores involucrados. Este espacio puede ser regional, local o inclusive barrial. Pero también puede aludir a territorios virtuales y globales. En estas condiciones, la pertinencia del ámbito depende en última instancia de la priorización del objetivo concreto planteado, que responde a una determinada lectura de la realidad. En América Latina el ámbito principal de estudio en los últimos 20 años ha sido el espacio local a diferencia de lo sucedido en los años 60 y 70, donde predominó el interés por el desarrollo regional. Hoy se experimenta un nuevo cambio en la tendencia.

Por último, debemos responder a la pregunta acerca de si la gestión actual de los territorios es adecuada desde el punto de vista de su gobernabilidad democrática. Sobre este punto existe un consenso acerca del desfase que existe entre los retos y las exigencias que tienen hoy los territorios en el marco de la globalización y el mantenimiento de una forma convencional de gestión, en la que predomina el control vertical y sectorial de arriba hacia abajo y desde el centro a la periferia, a pesar de que los problemas de la realidad están relacionados entre sí al interior de los territorios y no en la superestructura. Esta forma de gestión ha segmentado y centralizado la solución de los problemas existentes sacándolos de contexto y haciendo poco comprensibles sus soluciones. Abordar ese impasse no implica plantear una forma de gestión territorial enclavada en sí misma, sino crear nuevos caminos de cooperación entre diferentes niveles de gobierno, capaces de responder a la complejidad de los problemas y de las situaciones existentes.

LOS ACTORES EN EL TERRITORIO

Ricardo Méndez⁷ señala que frente a una visión que intentaba explicar los territorios por condicionantes casi exclusivamente estructurales, las teorías de la acción han adquirido en los últimos años un importante protagonismo en las ciencias sociales.

"Este tipo de enfoques – dice el autor – centra la atención sobre la existencia de individuos y organizaciones que, a partir de la toma de decisiones, ejercen un efecto determinante sobre la construcción y destrucción de las realidades socio espaciales que interesan a los geógrafos". En el campo de la sociología el actor ha sido

⁶ "Innovación, Redes, Recursos Patrimoniales y desarrollo Territorial", Inmaculada Caravaca, Gema González y Rocío Silva, Revista Eure Volumen XXXI, No. 94, pp. 5.24, Santiago de Chile, diciembre 2005.

⁷ "Innovación y Desarrollo Territorial", Revista Eure, Santiago, Vol. 28 No 84, septiembre 2002.

sinónimo del individuo que actúa dentro de un sistema social⁸. Para este estudio tomamos como referencia a Michel Crozier⁹ que atribuye un grado alto de autonomía a los seres humanos, permitiéndoles adaptarse e inventar soluciones en función de las circunstancias que se presentan.

En efecto, el comportamiento y las reacciones humanas no son totalmente predecibles, entre otros factores, porque posemos una información limitada de la realidad y por lo tanto, una posibilidad restringida para tomar decisiones de manera totalmente racional. En ese sentido, la acción colectiva que orienta el comportamiento de los actores¹⁰, se realiza de manera secuencial a partir de aproximaciones sucesivas y respuestas que se van aprendiendo con la experiencia.

En la perspectiva de una vida social armónica, para Crozier el primer reto que tiene la acción colectiva es el logro de niveles sostenibles de cooperación hacia una perspectiva común, en un contexto en el que existen objetivos divergentes y hasta contradictorios, que por lo general se terminan resolviendo por coacción o por negociación en el marco de relaciones de poder y de dependencia, de cooperación y de conflicto, a través de juegos de diverso tipo, en un sentido y en otro¹¹.

También tomamos como referencia para definir al actor, a Alain Touraine¹². Para Touraine el actor social es el sujeto, individual o colectivo, reconocido por la sociedad, que influye en los procesos de toma de decisión.

Sobre la base de esta definición, el movimiento social vendría a ser la "conducta colectiva organizada de un actor luchando contra su adversario por la dirección social de la historicidad (campo formado por los actores sociales en el contexto de sus luchas), en una colectividad concreta"¹³. Pero el movimiento social no sería sólo una manifestación de contradicciones objetivas, sino también el portador de un

⁸ Max Webber, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 1997; Talcott Parsons, *El sistema social*. Sociólogo y profesor universitario francés, considerado como el padre del análisis estratégico. Escribió en 1977 "L'Acteur et le Système", Senil, París al, Revista de Occidente, Madrid, 1966.

⁹ Sociólogo y profesor universitario francés, considerado como el padre del análisis estratégico. Escribió en 1977 "L'Acteur et le Système", Senil, París.

¹⁰ Que corresponde a soluciones específicas creadas o instituidas, conscientes o "naturalizadas", y que está dirigida a desarrollar una acción común que permita aprovechar un espacio o una oportunidad.

¹¹ ¿Cuál podría ser, en efecto, el criterio válido para alterar el equilibrio de un territorio? ¿El interés nacional? ¿La ausencia de titularidad legal? ¿El bien común? Teniendo en cuenta que el primero constituye un caso de excepción, y que la segunda, ya sea individual o colectiva, constituye de hecho una cierta garantía que nunca es absoluta, debemos examinar el tercer criterio esgrimido, el "bien común", que permitiría que una sociedad más amplia (el país) usufructúe los beneficios que ha obtenido un territorio (como producto del desarrollo de una actividad). Pero ¿cuál es el valor del sistema vivo que se está trocando a cambio de este beneficio común? Por el momento no existen instrumentos de medición adecuados, como la huella ecológica por ejemplo, que permitan determinar con propiedad los costos que supone la intervención proyectada. Y no es posible fijar con exactitud si estos costos serán mayores o menores que los beneficios esperados. Por el momento el valor que se asigna a un sistema vivo (es decir un territorio) está determinado por el mercado en general y por las empresas en particular en función de los costos de producción y las expectativas de ganancia, considerando los gastos de prevención y de mitigación, la expectativa social y la capacidad negociadora del estado.

¹² "Actores sociales y sistemas políticos en América Latina", Prealc, Santiago 1987, "La Parole et le Sang" Odile Jacob, París, marzo 1998.

¹³ "Los Movimientos Sociales", Alain Touraine, Revista Colombiana de Sociología No. 27, 2006, pp. 255-278. El entrecorrido corresponde a la página 255

"contramodelo" social y cultural, que plantea otra sociedad, aunque no lucha por el poder directamente.

En otro texto¹⁴ Touraine sostiene que en el mundo actual el control de las instituciones sociales y políticas sobre los procesos sociales está disminuyendo rápidamente debido a la autonomización cada vez mayor de la esfera de la economía sobre el resto de la organización social, y puntualiza que la única fuerza capaz de resistir y hacer frente a la lógica impersonal del mercado¹⁵ no es ningún principio trascendental como pudo haber sido en la pre - modernidad sino el esfuerzo de individuos y grupos para defender y construir su propia experiencia personal de vida, lo que él llama "proceso de individualización", que es la defensa del consumo de bienes materiales o culturales patrocinados por el mercado, sumada a la construcción de una experiencia de vida individualizada en el marco de una sociedad de masas que amenaza permanentemente los proyectos individuales y subordina a los individuos y grupos a lógicas externas.

Existen varias maneras de identificar a los actores en el territorio: Por su esfera de actuación; por su situación socioeconómica; por sus características estructurales; por sus objetivos e intereses frente a la problemática planteada; por sus relaciones de poder (capacidad para incidir sobre otros actores); por su estrategia de actuación; o por sus niveles de actuación (actores estrictamente locales; actores locales con incidencia regional; actores nacionales con incidencia regional y/o local). Nos hemos de referir acá a los actores que, en los términos de Touraine, están más directamente relacionados con las dinámicas de desarrollo en una región o en un país.

Hoy en día las empresas pueden imbricarse en el ecosistema en el que actúan, y comprometerse con él. Dentro de esa lógica numerosos autores tienden a considerar a la empresa, como un tipo particular de ecosistema en el que la "economía" no es enemiga de la ecología; y donde se pone en cuestión la focalización exclusiva de la actividad sobre el producto, revalorando la importancia de los desechos, del ambiente, de los flujos y de las relaciones. Lo cual, a su vez, debería poder manifestarse en un incremento de la productividad.

Suren Erkman, periodista y profesor en la Universidad de Lausana relata que en septiembre de 1989 la revista Scientific American publicó un número especial consagrado a la gestión del planeta.

A su interior, Robert Frosch y Nicholas Gallopoulos, vice-presidente de investigación y responsable de motores, de la General Motors, respectivamente publicaron el artículo "Estrategias industriales viables"¹⁶. En dicho artículo, ambos autores afirmaban que debería ser posible poner en marcha métodos de producción industrial que impliquen una disminución sustancial del impacto negativo en el ambiente. Esta hipótesis los condujo a introducir la noción de "ecosistema industrial". De esa fecha a esta parte se han hecho una serie de estudios y propuestas y se ha redefinido el término de muchas maneras. Todas coinciden en

¹⁴"Sociología de los Actores", Espacio Abierto, Asociación Venezolana de Sociología, 2006.

¹⁵ Y a la lógica igualmente impersonal de la identidad comunitaria que sostiene a los nacionalismos que son según el autor el otro peligro que enfrenta la organización social actual.

¹⁶Suren Erkman: Vers une Écologie Industrielle", Charles Léopold Mayer Éditions, París 1998.

que la noción “ecosistema industrial” permite tener una visión global, integrada de todos los componentes del sistema industrial y de sus relaciones con la biósfera.

Un ejemplo paradigmático de lo que se puede lograr en ese sentido, dice Erkman, es el parque empresarial de la ciudad danesa de Kalundborg, donde se ha construido una simbiosis entre distintos procesos productivos que se nutren y apoyan unos a otros. Sobre la base de la experiencia de Kalundborg apareció en la década de los años noventa el concepto de parque eco industrial, donde las empresas operan para la utilización adecuada de los recursos y valorizan y reutilizan los desechos. En 1997 se habían constituido unos quince parques de este tipo en Estados Unidos, así como en Canadá, Holanda y Austria, entre otros países.

“Una idea cercana a la de los parques eco industriales – dice Erkman – es la de la “biocenosis industrial”. En biología el concepto de biocenosis se refiere al hecho de que en los ecosistemas las diferentes especies de organismos se encuentran de acuerdo con asociaciones particulares. Es posible extender este concepto a los complejos industriales buscando determinar las mejores asociaciones. Por ejemplo, en vez de implantar de manera aislada una unidad de producción de caña de azúcar, se debería pensar desde el comienzo a conformar un complejo integrado orientado a utilizar de manera óptima todos los flujos de materia y de energía ligados a la explotación de la caña de azúcar”.

En los años ochenta dentro del campo de la economía espacial se empezó a sostener, a partir de las experiencias de concentración espacial de las empresas innovadoras, que la vinculación entre las empresas era en gran medida el resultado de la existencia de un entorno territorial con características¹⁷ específicas favorable y animador de redes locales de desarrollo.

En la vida cotidiana, sin embargo, una gran cantidad de empresas y la actividad económica en general continúan funcionando a la usanza tradicional, con poca responsabilidad social, buscando maximizar las ganancias en tiempos relativamente cortos. Un ejemplo de este problema es el de la minería en el Perú, que en los últimos veinte años ha experimentado niveles vertiginosos de expansión, haciendo que las empresas se erijan como actores territoriales de primera importancia, aunque sus intereses no coinciden con aquellos de los territorios

Se ha dicho que la próxima gran guerra de la humanidad será por los recursos naturales. La escasez creciente de agua y de petróleo, la gran demanda de minerales, la concentración de la tierra, y los conflictos en torno a estos recursos que se están generando en todo el mundo, parecen dar la razón a dicha afirmación.

El economista José De Echave analizando el caso peruano, señala que desde inicios de los años noventa hasta la actualidad el área ocupada por las concesiones mineras pasó de dos millones trescientos mil hectáreas a veinte y un millones doscientos ochenta mil. Solo en Huancavelica el 92% del área de las comunidades campesinas y el 52% del departamento se hallan ocupadas por concesiones, que

¹⁷ La teoría del distrito industrial (Sforz 1999), la referencia a los sistemas productivos localizados (Benko y Lipetz 2000) o la propuesta de desarrollo local (Fridman 1992) ya apuntaban en esa dirección. Otras posteriores (ventajas competitivas de las naciones y regiones o medio innovador y redes de innovación -Maillat y Grosjean 1999 y Maillat y Kebir 1998), centraron su atención en preguntarse acerca de si estas empresas innovadoras son funcionales, se adaptan; son estructuralmente flexibles; y si son “comportamentales” (portadoras de una nueva cultura empresarial) y “relacionales” con el entorno.

afectan al 87% de la población rural. Si extendemos el concepto a otras actividades extractivas como la del petróleo e incorporamos en el análisis a la minería informal, a la tala ilegal de árboles y a la siembra inopinada de la hoja de coca, podemos afirmar que hoy por hoy no hay distrito o provincia en el Perú que no sufra esta pugna por el control de los recursos naturales, generadora de un altísimo grado de vulnerabilidad, conflictividad y desarraigo poblacional.

Ante ello, los actores locales reaccionan de acuerdo a necesidades concretas bien definidas. Mientras que los agricultores o ganaderos pueden adoptar una actitud de resistencia al igual que la población afectada por problemas de salud o de abastecimiento de agua, los comerciantes y proveedores urbanos de servicios y los eventuales trabajadores de las empresas, pueden manifestarse a favor de las actividades extractivas¹⁸. Comunidades que pueden recibir beneficios de corto plazo tendrán también una actitud favorable, mientras que habitantes que se perjudican debido al alza de precios o a los males que conlleva una urbanización acelerada y no planificada, tendrán una actitud más bien crítica.

Según el ex ministro peruano del ambiente, Ricardo Giesecke, en entrevista concedida al diario *El Comercio* el 4 de marzo de 2012, el apoyo al proyecto Conga de varias de las comunidades aledañas, se debería, entre otras razones, al hecho de que la minera les habría otorgado créditos para la compra de equipos, permitiéndoles luego participar como subcontratistas de las obras a realizar. Estos comportamientos, que se explican por razones utilitarias, pero también por circunstancias históricas, culturales, sociales o políticas, pueden producir acercamientos o distanciamientos que no siempre resultan comprensibles a primera vista¹⁹ o no aparecen a la luz para el investigador que circunscribe la explicación de la conducta de los actores a hipótesis de mercado o a determinismos estructurales²⁰.

En los centros urbanos más importantes, capitales de departamento o metrópolis, la identificación de los actores reviste mayor complejidad por el número de habitantes, densidad poblacional y porque constituyen aglomeraciones compactas.

Pero también, porque las ciudades poseen una naturaleza poli – céntrica, sin fronteras definidas, que se extiende a lo peri-urbano; atravesada por vías metropolitanas y grandes equipamientos; donde coexisten áreas de modernidad, sectores excluidos, e islas de gran abundancia²¹. En el plano social, podríamos decir

¹⁸ Aunque también es cierto que a mediano plazo iniciativas destructoras de la minería pueden terminar afectándolo seriamente.

¹⁹ Y que en un enfoque centrado en el mercado que sostiene que los actores siempre buscan obtener una retribución equivalente al servicio que prestan, no se valora adecuadamente.

²⁰ V. "Sociología del Desarrollo", Norman Long, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores, México 2007.

²¹ Fernando Sabatini ("La Segregación Social del Espacio en las Ciudades de América Latina", PUC Santiago, IEUT, Serie Azul No. 35, julio 2003) sostiene que la segregación residencial es la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo se definan las diferencias sociales. Recalca que 1) la segregación es un fenómeno más que un problema, y que como tal puede tener diversas caras que es necesario desentrañar en cada caso para formular políticas urbanas viables; 2) que es un proceso, y que por lo tanto cambia y se transforma en el tiempo; y 3) es un fenómeno complejo que aborda una serie de facetas que van más allá de las condicionantes estrictamente socio económicas de la población. Como por ejemplo, los estigmas territoriales: "prestigio o desprestigio" social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad. Este factor

que las ciudades han transitado de una vida comunitaria de raigambre rural por la asociativa, y hoy - en palabras de Bourdin - de la vida asociativa hacia una "civilización de los individuos"²². Un elemento esencial a tomar en cuenta es que esta civilización de los individuos y las formas urbanas que le son propias, no son ajenas al consumismo ni a la reducción de los bienes humanos y sociales a valores puramente de mercado²³.

Alain Bourdin sostiene que la civilización metropolitana está íntimamente relacionada a la cultura del consumo: Consumir se ha convertido en una visión del mundo, en un valor en sí mismo. Y por lo tanto, los actores principales en la gran ciudad son aquellos que poseen el poder para influir de manera decisiva en las mentes y en los corazones de millones de personas indicándoles qué deben consumir, y qué no, cuándo y por qué; los que imaginan los productos; inventan los comportamientos; formulan las nuevas exigencias de consumo; aquellos que con su producción simbólica alientan el movimiento; y, por supuesto, los que poseen los capitales y acumulan las ganancias que este movimiento genera.

Serge Latouche explica que hoy en día tres de los mecanismos más importantes para ello son la publicidad, la obsolescencia programada y la difusión del Crédito²⁴.

Este núcleo del capitalismo se ha exacerbado hasta el paroxismo en épocas recientes. Existen múltiples ejemplos que permiten corroborar estas aseveraciones. No hablamos solo de los aparatos electrónicos cada vez más sofisticados cuya aparición suscita fenómenos de masa sorprendentes, como ha sucedido hace poco en China y en Japón. Sino de productos de mayor impacto para el ser humano en el terreno de la salud, de la alimentación o del ambiente, que son dañinos (aerosoles, tabaco, comida chatarra) o que están llamados a reemplazar componentes naturales por productos químicos con un afán estrictamente mercantil.

La ciudad actual construida alrededor del consumo de masas, se expresa espacialmente en los grandes centros comerciales y de servicios, los "no lugares" a decir de Augé, donde los consumidores son sujetos pasivos de la dinámica predominante; y por las grandes vías que permiten la movilidad característica del mundo del consumo. Pero también en los centros históricos, organizados para el turismo (Venecia es un claro ejemplo), donde la vida cotidiana ha sido trastocada

sería tan importante como el grado de concentración de los grupos sociales y la homogeneidad social interna (con Arialsiderados como los "factores objetivos" del fenómeno, que medido a partir del "índice de disimilaridad").

²² "La Civilización de los individuos –dice Bourdin (op. Cit. P. 8) no se define por un modelo de organización política (por ejemplo la democracia), social (clases y modos de dominación) o económica (régimen de acumulación), como muchas otras antes de ella, sino por la forma que ella da a la experiencia individual del mundo. Esta civilización abierta es un movimiento permanente y no tiene fronteras precisas. Si ella organiza la experiencia de los individuos que viven en contextos tan diferentes, ella misma se elabora y se transforma principalmente en la gran ciudad conectada al mundo, la que vive siendo un cruce de flujos de todo tipo y no por comandar un territorio: La metrópolis contemporánea". ⁷² Bourdin, Ibd.

²³ Peter-Hans Kolvenbach, SJ: "New Vigor for the Church: Conversations on the global Challenges of our Times", Compass, Toronto 1993, 24-15, Citado en: "Ecología: Nuestra Responsabilidad por el Cuidado de la Creación", Secretariado del Apostolado Social (Roma) Birgit Tweiler, Universidad Ruiz de Montoya, Lima, Junio 2003, p. 27. Otro factor explicativo importante del comportamiento individualista es la precarización del empleo, la miseria y la exclusión, la ausencia de horizontes y la obligación de tener que vivir el día a día.

²⁴ ("Sortir de la société de consommation, Les liens qui libèrent". Actes Sud, París, 2010).

por una multitud de negocios; en los espacios públicos; en los lugares de esparcimiento "Ciudad sin Ciudadanos", ha dicho una autora, en la que los actores principalmente son locales o temáticos, expresivos de espacios y de sujetos fragmentados, dominados por el consumo y por la voracidad de aquellos que lo promueven²⁵.

Así planteada la situación, los habitantes organizados parecen tener cierta posibilidad de influir en los procesos locales o sectoriales, pero poca para hacerlo en cuestiones metropolitanas, nacionales y globales, que es donde se decide hoy la vida y el futuro de las poblaciones locales.

Alain Touraine discrepa con este enfoque. En el texto ya citado "Los movimientos sociales", constata que los análisis sociales sobre América Latina en la actualidad presentan a los actores populares como desintegrados, atropellados por una dominación que viene del exterior "sin reconocer la existencia y la acción de una clase que participa de un campo histórico, que lucha por el control y la reapropiación del conocimiento y del modo cultural". A partir de su definición de "movimiento social", como sinónimo de movimiento de contracultura – expresado en una pluralidad de formas organizativas - que prefigura formas societales distintas (movimiento feminista, movimiento ecologista, movimientos urbanos), encuentra que al interior de una sociedad fragmentada como la actual, sí pueden existir movimientos sociales, que se erigen como actores en pugna contra la civilización del consumo. En la visión de Touraine no se debe confundir a estos movimientos con los movimientos circunscritos a luchas reivindicativas, acciones de protesta o estallidos sociales, aunque estén en contacto o directamente implicados. Y por lo tanto, tampoco conferir la calidad de actor a quien en realidad no lo es; alentar esperanzas en torno a resultados que no se van a producir; e invisibilizar a los movimientos sociales realmente existentes, transversales a la fragmentación de la que hemos hablado.

EL TERRITORIO COMO ACTOR

En materia territorial hoy día predominan los discursos que enfatizan factores centrados sobre todo en la "competitividad". Según estos enfoques territorios competitivos serían aquellos que han logrado reducir los factores que dificultan o que desalientan las inversiones, y que – por el contrario - ofrecen mejores oportunidades para el ingreso de capitales, considerando variables tales como tiempo de desplazamiento, disponibilidad de energía, transporte, acceso al financiamiento y disponibilidad de mano de obra. Así, el territorio tendrá utilidad para los inversionistas si responde a sus necesidades o intereses específicos. Los "rankings" de competitividad son los encargados de hacer el seguimiento a los indicadores que orientan la toma de decisiones.

Por su parte, el sistema de Naciones Unidas pone el acento en las sustentabilidad de los territorios²⁶, es decir, en el hecho de que éstos tengan la capacidad de reproducirse garantizando condiciones de vida adecuadas, sin dilapidar los recursos fundamentales de los cuales depende, lo que implicaría formas de desarrollo y

²⁵ Individualismo, precarización del empleo, falta de oportunidades, debilitamiento de los lazos familiares, entre otros factores.

²⁶ Ver por ejemplo los textos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos – Hábitat II/Estambul, Junio 1996.

estilos de vida que permitan resolver las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer a las de las siguientes.

A diferencia del territorio como mercancía en el que todo se compra y todo se vende respondiendo a la lógica exclusiva del capital, y del "territorio sustentable", que ofrece una visión pasiva de los territorios atendiendo a lo que debe hacerse a su interior sin considerar las condicionantes externas a las que están sometidos, el territorio es hoy día en el marco de la globalización, un actor importante para el desarrollo, que se relaciona con otros territorios aportando prácticas sustantivas que sugieren modelos de desarrollo²⁷ que guardan relación con las necesidades concretas que derivan de la realidad

Sin que se eliminen las contradicciones propias que naturalmente se dan al interior de un territorio, el territorio afirma su existencia, tiene una visión y objetivos estratégicos, planifica, se organiza, actúa de manera colectiva en el escenario global para alcanzar los objetivos propuestos. No cabe duda que transitar por este camino renueva el peligro siempre presente del surgimiento o resurgimiento de los regionalismos o nacionalismos y de los fundamentalismos que tanto daño han hecho en el pasado y que todavía lo hacen en el presente. Por eso el territorio actor no debe ser concebido como una isla que se confronta con el mundo para hacer prevalecer su "razón", sino como el eslabón de un entramado de relaciones, de la malla que constituye el mundo global. Lo cual supone que imaginemos a los territorios y su articulación desde una perspectiva de horizontalidad antes que vertical o piramidal.

El profesor alemán Wiebe Bijker²⁸ considera al territorio como una red interconectada de elementos heterogéneos donde los humanos y no humanos son actores que participan activamente. Y Gabriel Dupuy sugiere que la red, como conjunto de puntos, genera su propia organización territorial en la que el espacio, el tiempo, la información y los territorios entre sí establecen relaciones particulares. La territorialidad tradicional definida por límites inequívocos establecidos por poderes económicos, políticos o técnicos, da paso a otra de naturaleza reticular que debe permitir la libre circulación de personas, bienes e información

Esta nueva definición, que tiene consecuencias prácticas importantes, nos recuerda tanto la organización por pisos ecológicos en espacios continuos y discontinuos del mundo pre-hispánico, como la artificialidad de las fronteras creadas por el conquistador español.

EL TERRITORIO COMO ACTOR REQUIERE UN NUEVO ENFOQUE

Poner en cuestión las verdades absolutas

Los modos de pensar se refieren a la conciencia o no de los retos que se tienen por delante, a la forma como se plantea la relación con los actores para hacer frente a estos desafíos, y a los mecanismos de toma de decisión que son necesarios para hacerlos efectivos. En la mayoría de los territorios la manera de acercarse hoy a la

²⁷ Desde esta perspectiva los territorios no son el último eslabón de la administración estatal donde se ejecutan políticas públicas decididas en otros ámbitos y donde sólo se idean soluciones a problemas a una escala micro.

²⁸ "Hacia una teoría del cambio sociotécnicos", Cambridge, MA, Londres, MIT Press, 1995. ⁸⁰ « L'Urbanisme des Réseaux: Théories et Méthodes », Armand Colin Editeur, Paris, 198 págs, 1991.

realidad está basada en ideas que no son pertinentes para entender los fenómenos actuales que, además, están refrendadas por un ordenamiento jurídico que otorga poco margen de juego a la innovación.

Un primer nivel de reflexión crítica ante las verdades absolutas, lo constituye la propia definición de territorio como espacio complejo de relaciones, actor protagónico en el proceso de globalización. Un segundo nivel tiene que ver con la delimitación del territorio como parte integrante de una red horizontal de relaciones. Y con ello la relativización del concepto tradicional de "frontera". Como hemos visto, éstas antes que fenómenos naturales son una creación humana que históricamente han respondido a consideraciones de diversa índole, que constriñen la realidad, y dividen y debilitan a los pueblos.

Sobre la base de estas primeras definiciones abordamos un segundo nivel que se refiere a la toma de decisiones dentro de los territorios o que afectan a los territorios. Lo cual nos remite a constatar que la democracia tal como está hoy concebida, se debate en una crisis profunda. Sea porque no ha logrado resolver la tensión existente entre intereses económicos y equidad, que impide una realización plena de la ciudadanía²⁹ porque, en palabras de McPherson³⁰, es incapaz de responder a las demandas ciudadanas y se vacía, cada vez más, de contenido.

O porque, como afirma Alain Touraine³¹, las decepciones de la humanidad han sido tan profundas y los totalitarismos que han asolado Europa tan traumáticos, que nos hemos acostumbrado a una concepción "más bien modesta" de la democracia, que ha terminado reduciéndose a la observancia de normas y de procedimientos. Atilio Borón³² sostiene que en el plano teórico la respuesta a esta crisis ha sido, antes que un esfuerzo sincero por entender las limitaciones que hacen que ésta devenga poco viable, la consagración de una visión empobrecida de la democracia - legitimadora de una situación insostenible (NA)- "Reducida en el saber convencional de la academia a un mero método para elegir qué grupo de la clase dominante ejercerá este dominio"³³. Si bien la democracia ha devenido una referencia universal obligada, ha perdido todo sentido crítico e innovador y se ha hecho profundamente conservadora, intolerante, coercitiva. Como consecuencia, a decir de McPherson, la democracia actual padece de dos males fundamentales: apatía en materia de participación política y falta de interés de la ciudadanía en los asuntos públicos. En el Perú, esta falta de interés y de participación, se profundizan en la medida en que las decisiones que afectan a la vida de las personas no toman en cuenta la

²⁹ Marshall, T.H.: "Class, Citizenship and Social Development", Anchor Books ed, 1965. Según Marshall, existen derechos de primera generación, los civiles y los políticos, y de segunda generación, los económicos, sociales y culturales, cuyo no reconocimiento es una causa fundamental de la tensión mencionada. Otros autores hablan hoy de derechos de tercera generación, que conciernen a la nación, colectividades o la propia humanidad (autodeterminación, paz, medio ambiente), e incluso de cuarta generación (la bioética).

³⁰ "La Democracia Liberal y su Época", Ed. Alianza, Bs. Aires, 1991

³¹ "¿Qué es la Democracia?", FCE, Bs. Aires 1995.

³² Borón Atilio y Gonzáles Sabrina: "¿Al Rescate del Enemigo?: Carl Schmitt y los Debates Contemporáneos de la Teoría del Estado y la Democracia", en: "Filosofía Política Contemporánea", Atilio Borón (Compilador), Buenos Aires, FLACSO Abril 2003.

³³ Ver entre otros: Schumpeter J; "Capitalismo, Socialismo y Democracia", Ed. Folio, Barcelona 1964; Dahl, Robert: "La Poliarquía, Participación y Oposición", Editorial. REI, Buenos Aires, 1989.

opinión de los habitantes, responden a intereses particulares, o son contrarias a lo ofrecido en épocas electorales, pese a los avances habidos en la legislación peruana en materia de participación en los últimos años (creación de la Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza³⁴, relanzamiento del proceso de descentralización; promulgación de la ley de Bases de la descentralización, de la Ley Orgánica de Municipalidades³⁵ y de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, de su reglamento y de sus instructivos³⁶).

En concordancia con lo anterior, un tercer nivel de reflexión en torno a los modos de pensar se refiere a cómo se concibe y se ejerce el poder. Por lo general, las autoridades, sean éstas de izquierda o de derecha, provengan del pueblo o de la burguesía, tienden a autonomizarse de sus representados y de sus propios partidos políticos (cuando los hay) e implementan políticas o iniciativas que no estaban en agenda y con las que por el contrario, a menudo expresaban su desacuerdo, argumentando necesidades referidas al "bien común" o al "interés nacional" que ellas mismas se encargan de delimitar. La gobernanza plantea que la legitimidad de la autoridad o del funcionario está sujeta al cumplimiento de aquello a lo que se ha comprometido. El servidor público es el administrador de los bienes y de las decisiones de la ciudadanía y por lo tanto expresa y representa su voluntad.

Un cuarto nivel de reflexión crítica en esta perspectiva es cuestionar la idea según la cual el intercambio mercantil, la búsqueda de ganancia y la competencia son los únicos motores posibles del desarrollo. Pero hemos visto que en un territorio no todos los bienes son transables en el mercado, y en el mundo la competencia de por sí es imperfecta. Por lo tanto se necesitan controles y regulaciones públicas que permitan un equilibrio en la sociedad. Al igual que la competencia, la solidaridad está presente en la sociedad, y que ésta puede ponderar el uso adecuado de los recursos para garantizar el bienestar de la población y la preservación de la biósfera.

Rescatar los saberes ancestrales

La responsabilidad que pesa sobre los territorios exige no sólo interrogarnos, sino también "enraizarnos" y actuar, no en el sentido de afincarnos en el pasado y vivir de espaldas a la globalización, sino de saber valorar el conocimiento de los habitantes de un territorio. En el caso del proyecto Conga de la Minera Yanacocha, en Cajamarca, al norte del Perú, los técnicos y los especialistas interesados en que este proyecto se ejecute, sostienen que reemplazar cuatro lagunas por reservorios y los ríos por conductos, no va en desmedro de la necesidad que tiene la población de agua para el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas y para la vida

³⁴ Enero de 2001, promovida por el Presidente Valentín Paniagua (DS 001-2001, Promudeh), como espacio de concertación entre la sociedad civil y el Estado. Ley 27680 del 6 de marzo del 2002, que modificó el título XIV del artículo IV de la Constitución de 1993, retomó el proceso de descentralización puesto entre paréntesis.

³⁵ Ley 27792 de Mayo de 2003 que instituyó los Planes de Desarrollo Municipal Concertados como base de la acción y de la inversión municipal; los concejos de coordinación local, tanto distritales como provinciales, y las juntas de delegados vecinales. En realidad esta nueva ley estuvo presidida de otras: La Ley 22250 del 28 de julio de 1978, el Decreto Legislativo 051 del 16 de marzo de 1982 y la Ley 23853 del 28 de mayo de 1984, que fueron modificando poco a poco la noción tradicional de municipalidad entendida como gerente de servicios a otra más próxima a la de municipalidad como gobierno local.

³⁶ Ley 28056 del 15 de julio de 2003, que dispone que una parte del presupuesto municipal deberá ser decidida de manera participativa. El Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, DS 171 – 2003 EF.

misma. Pero los habitantes saben que los verdaderos problemas de un proyecto de esta naturaleza son la contaminación de las cabeceras de cuenca y la destrucción del ecosistema. Antes de escuchar todas las voces, los representantes oficiales intentan desprestigiar los argumentos en contra sin tener en consideración el saber ancestral, que en época de globalización adquiere un valor incalculable no sólo para proteger los medios propios, sino para enseñar al mundo globalizado los términos de una gestión adecuada de los recursos, más aún cuando el agua empieza a escasear en el mundo.

Existen innumerables y variadas experiencias en todas partes del mundo que enseñan cómo actuar aprovechando este conocimiento en sintonía con otros³⁷, en los múltiples planos de la vida social, que constituyen ejemplos de gestión enfocados desde una perspectiva de desarrollo distinta a la actual. Es el caso por ejemplo de Jabón de Mayo, en la provincia de Canas, Cusco.

Mariendela Ortiz en "La sierra se engancha al mercado"³⁸ (entrevista a Carlos Paredes, principal gestor de esta iniciativa) señala en torno a esta experiencia que "los pobladores viven en casas donde hay agua caliente y calefacción en los cuartos o en los galpones de sus animales (...). Los lunes puedes comer trigo, los martes habas, los miércoles quinua, los jueves papas y los viernes kiwicha. Dos veces a la semana, cuy. En igual proporción carne de pescado (carpas) o de res. El almuerzo se acompaña con una ensalada seleccionada entre una variedad de 16 hortalizas y con yogur o algún néctar".

En la entrevista Paredes relata que la experiencia en Canas empezó con 25 familias y que hoy llegan a 1.700 las familias involucradas. Constatando que se debía dejar de depender de la lluvia para el desarrollo de la labor agrícola y pecuaria, el proyecto inicial consistió en desarrollar un sistema de aspersión: la lluvia artificial³⁹. Tomando como base idea del agua como elemento articulador, la comunidad desarrolló un conjunto de tecnologías con resultados positivos: Mientras que en el año 2000, en la cuenca de Jabón Mayo existían 100 hectáreas de pastos para alimentar al ganado durante tres meses, en el 2007 el área se había multiplicado por 10 permitiendo alimentar al ganado durante todo el año. Adicionalmente, han sido validadas en la localidad hasta 40 tecnologías, entre productivas, conservacionistas y de transformación lo que ha significado una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población. Pero no sólo se trató de una mejora material: La experiencia fortaleció la identidad y la autoestima de la comunidad y permitió que el territorio se convierta en actor al punto que hoy los comuneros capacitan a las poblaciones de otros lugares de la región e incluso del país.

Por otro lado, actuar implica estar en la capacidad de ponderar los recursos que posee el territorio y administrarlos adecuadamente. Factor no considerado en los análisis convencionales costo-beneficio ni en la medición del producto bruto interno

³⁷ Ver por ejemplo: <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/organisme/fiche-organisme-331.html>.

³⁸ Entrevista a Carlos Paredes, Diario El Comercio, Lima 26 de abril de 2008.

³⁹ Según Paredes, los costos que significa este proyecto de desarrollo basado en el riego por aspersión no son muy altos (S./600 por familia³⁵), y permite regar media hectárea: 500 m² de pastos, 100 m² de huerto fijo a campo abierto, 100 o 200 m² en huertos con cobertura plástica, y 3.000 m² para cultivos tradicionales, como granos o tubérculos andinos. Un campesino puede empezar con media hectárea y luego llegar a una o dos hectáreas.

de la región o del país. Sin esta información, las decisiones que se toman consideran sólo los efectos inmediatos y no los impactos que tendrá a mediano y largo plazo una intervención determinada sobre el territorio.

Llevar a cabo una reforma democrática del Estado

La referencia a las instituciones y a los procedimientos alude al análisis en torno a su naturaleza democrática o no, a si facilitan o dificultan la participación, a si son transparentes, a si rinden cuentas y a si permiten las iniciativas de la ciudadanía. Pero también a si son o no adecuados para enfrentar los retos que tienen ante sí los territorios. En el caso de América Latina el "Consenso de Washington" planteó, en el marco de las políticas de ajuste estructural, que el estado de ese entonces estaba sobredimensionado, que era ineficiente y que era necesario reducirlo y privatizar los servicios públicos y los sectores estratégicos, dejando toda iniciativa de inversión al sector privado. Sobre estas bases en muchos países de la región el estado fue desmantelado, las empresas vendidas, y una parte de los servicios dados a los municipios.

La principal consecuencia económica fue el incremento de la pobreza⁴⁰. Ante la creciente evidencia de que los ajustes eran seguidos por perjuicios en las condiciones de vida, los organismos multilaterales insistieron que el efecto era de corto plazo, y por lo tanto, soportable. Pero no fue así. Un informe de la CEPAL del 2004 sostiene que a esta fecha la incidencia de la pobreza en América Latina se encontraba prácticamente en el mismo nivel que la registrada en 1997, indicando un relativo estancamiento en el proceso de superación de este flagelo en los últimos cinco años; y que el número de personas pobres bordeaba los 220 millones, de los cuales 98 millones eran pobres extremos⁴¹.

La inestabilidad política en muchos países de la región, así como el malestar económico de los sectores populares y de las clases medias, el desgaste del autoritarismo y el hartazgo ciudadano ante la corrupción instalada en las más altas esferas de poder, fueron algunos de los factores que llevaron a que en la década del 2000 se produjeran cambios políticos importantes en diversos países de la región, que propusieron un nuevo enfoque para la reforma del estado desde una perspectiva que enfatiza la relación entre el estado y la sociedad y plantea la descentralización entendida como democratización. Ello no obstante, esta reforma no se ha implementado aún en toda su magnitud y en mayoría de países continúa atada a una estructura del estado que no es la más adecuada para que los territorios puedan hacer frente a los desafíos que tienen por delante.

⁴⁰ Señala el economista peruano Javier Iguíñiz que la asociación entre ajuste y detrimento de las condiciones de vida es directa e inmediata: "El deterioro de las remuneraciones reales y el del nivel de empleo son el nexo más conocido entre medidas económicas y el aumento de la pobreza ("Estrategias de Desarrollo y Movimientos Sociales en América Latina: Hacia una reformulación de diagnóstico y programa", ponencia presentada al Primer Encuentro del Foro Política Social, democracia y desarrollo, Cesap, Caracas, 2-4 octubre 1991).

⁴¹ "Panorama Social de América Latina", División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, marzo de 2004.

Promover la subsidiariedad activa

En materia de relaciones, la gobernanza plantea dos líneas de reflexión. En primer lugar afirma que el territorio es el resultado de procesos históricos, sociales y culturales que le confieren características únicas. Como espacio complejo de relaciones, su gestión requiere como principio general, recoger la riqueza de la diversidad. En el Perú por ejemplo, además de Lima y otras ciudades consideradas como metrópolis y cabezas de región, existen comunidades andinas, nacionalidades indígenas, colectividades plurinacionales, territorios de costa, de sierra y de selva, grandes, medianos y pequeños, que se superponen a los distritos y provincias y que no siempre coinciden con la organización político administrativa formalmente establecida.

En segundo lugar, hoy día el territorio, antes que terreno de aplicación de políticas estructuradas desde arriba o esfera de elaboración de respuestas a escala micro, es el espacio donde se conciertan y se enhebran las políticas públicas. Por tanto, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno deben ser redefinidas. A un criterio convencional de subsidiariedad, la gobernanza antepones el principio de subsidiariedad activa: que estima que la cuestión central que debe abordar el sector público es la respuesta eficaz a las exigencias de la sociedad. Para lograrlo, propone pasar de la "responsabilidad compartimentada" a la "responsabilidad compartida", colaborativa y solidaria, en torno a las necesidades y expectativas del territorio, expresadas en los procesos de planificación participativa.

PROGRAMA MUNICIPAL DE VIVIENDA SOSTENIBLE KUELAP – EL AGUSTINO

Elaborado por el Arq. Juan Carlos Calizaya Luna
y la Comisión Mixta KUELAP - El Agustino (*)

(*) Conformada por representantes de la Asociación de vivienda Kuelap, La Municipalidad distrital de El Agustino, y a las Instituciones SEA y CENCA

UNA ALTERNATIVA SOSTENIBLE PARA UNA VIDA DIGNA EN LAS LADERAS DE LIMA

Lima es hoy una gran conurbación que va más allá de la provincia de Lima, abarca desde el norte hasta el sur con una longitud de casi 200 km⁴². Con una población alrededor de 10 millones habitantes, se sitúa en un área muy seca (solo 9 mm precipitación por año). El 15% del país está conformado por zonas desérticas, y desafortunadamente 60% de la población de Perú vive en estas áreas y 30% en Lima.

En la actualidad nuestra capital presenta dos escenarios de expansión: la verticalidad, generada por la concentración de edificios multifamiliares en los distritos de Jesús María, San Isidro, Miraflores y San Miguel por mencionar algunos; y la horizontalidad: generada por la ocupación de áreas eriazas al borde de la jurisdicción de la metrópoli en donde se van formando conglomerados urbanos como Manchay, Cajamarquilla, Pachacutec, etc.; espacios con dificultad de acceso a servicios de agua y saneamiento; donde la inversión pública es cada vez más difícil.

Por otro lado, la conurbación responde también a una ocupación física inconexa producto de la falta de organización espacial, de estructuración que denote un sistema articulado. Lamentablemente ello es consecuencia inicial de especulaciones del suelo y de la lógica de las grandes inversiones inmobiliarias que aprovecharon en un primer momento las mejores tierras (las de uso agrícola) y empujaron hacia un crecimiento predominantemente horizontal y de baja densidad; actualmente se ha agudizado el tráfico del suelo ocupado por las comunidades, lo que genera mayor informalidad; sobre todo en laderas extremas donde ya habitan más de un tercio de la población limeña expuestas a riesgos de desprendimiento de rocas e inestabilidad del suelo.

Si bien se ha anunciado programas de vivienda municipal y de parte del Estado en ámbito urbano y rural; aún no se tiene nada en concreto como política de vivienda continuando con la priorización de la dinámica empresarial inmobiliaria en desmedro de necesidades sociales. De consolidarse estas iniciativas pueden ser favorables para el derecho a la vivienda de poblaciones de escasos recursos.

El Programa Municipal de Vivienda Sostenible KUELAP – El Agustino

Tras el hundimiento de viviendas del asentamiento humano "9 de Octubre – El Agustino" (junio del 2003) se evidencia un factor que genera la necesidad de reubicar a familias asentadas en zonas de riesgo de los diferentes pueblos localizados frente a la Carretera Central.

Ello motivó a la población afectada a organizarse a través de la Asociación de Vivienda Kuelap. Esta alianza en conjunto con la municipalidad distrital de El Agustino y a las instituciones SEA y CENCA se unieron para identificar y promover la adjudicación de un terreno para fines de vivienda social debido a la necesidad de dar atención a este importante número de familias damnificadas, localizadas en las zonas de cerr

³ Augusto Ortiz de Zevallos, Presentación en Taller de Lima Norte, 08/08/2011.

Dicho terreno se localiza en el extremo sur este del distrito de El Agustino en la ladera del Cerro El Agustino, colindante con el terreno de la ex fábrica "Tejidos La Unión" y forma parte de la zona territorial denominada "Carretera Central", conformado por siete pueblos localizados en las laderas de cerro frente dicha vía arterial.



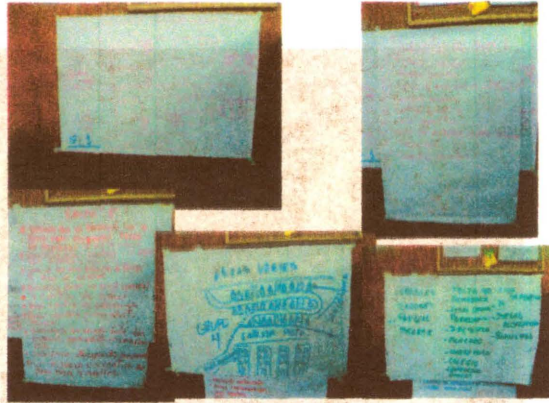
El desarrollo de este Programa Municipal se viene realizando mediante un enfoque participativo y concertado con cada organización vecinal de los pueblos integrantes de la zona Carretera Central, para lo cual la municipalidad de El Agustino constituyó una Comisión Técnica Mixta conformado por representantes de las instituciones Asociación de vivienda Kuelap, la municipalidad distrital de El Agustino, y a las Instituciones SEA y CENCA mediante AC Nro.062-2010-SEGE-06-MDEA y AC Nro. 034-2011-SEGE-06-MDEA.

En la actualidad se tiene aprobado el Plan Específico del PROGRAMA MUNICIPAL DE VIVIENDA SOSTENIBLE (PMVS) KUELAP, los usos de suelo, parámetros urbanísticos y edificatorios, aportes reglamentarios y sistema vial metropolitano de la zona de reglamentación especial – KUELAP a través de la Ordenanza Municipal metropolitana No. 1746.

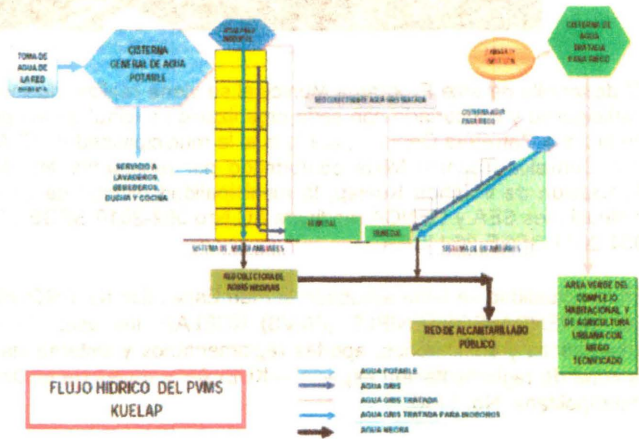
El Programa Municipal de Vivienda Sostenible Kuelap, responde al reto de realizar un desarrollo habitacional de interés social de carácter sostenible, con el uso de nuevas tecnologías apropiadas a los requerimientos ambientales actuales como el cambio climático y estrés hídrico de la ciudad, el diseño y planeamiento orientado a la minimización del riesgo de desastres, que permita ser un modelo de gestión para la planificación de viviendas de interés social en zona de laderas sostenible y segura.

El PMVS KUELAP, tiene como elementos conceptuales de diseño

- Diseño participativo en su proceso de formulación e implementación.

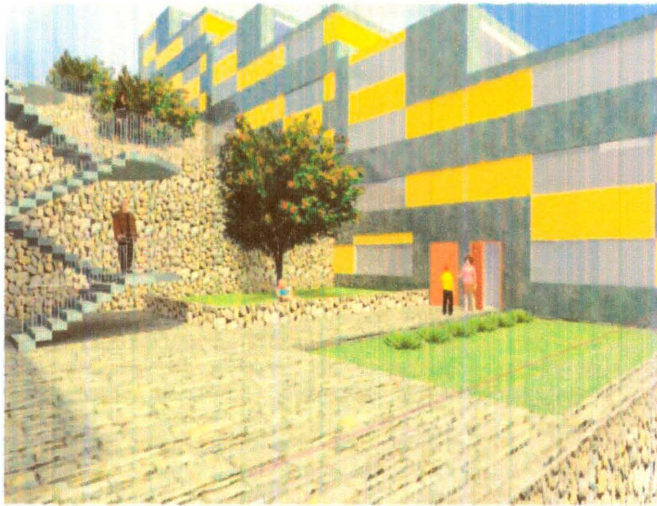


- El uso de nuevas tecnologías apropiadas a los requerimientos ambientales actuales en el desarrollo de los servicios básicos de agua, saneamiento sostenible, electrificación y comunicaciones.



- Empleo de sistemas constructivos acordes a lo dispuesto en el reglamento Nacional de Edificaciones, enfocado a la producción de viviendas sustentables orientado a reducir los impactos de riesgos.
- Aprovechamiento de las pendientes del terreno para la habilitación de las edificaciones, mediante el aterrazamiento, siendo una condicionante para

- la construcción contar necesariamente con planos aprobados de la edificación.
- El espacio público es la dimensión social de la persona humana, debe brindar entornos dignos, saludables y seguros para circular, compartir, acceder y relacionarse compartiendo las calles, el parque y todo aquel espacio de libre tránsito y acceso; pero a su vez identificado como un ambiente para el desarrollo de las diversas actividades de quienes la ocupan,



- La densificación de la vivienda, proponiéndose los usos, residencial de densidad media en la ladera superior y residencial de densidad alta en la parte baja del terreno establecido para la habilitación de viviendas.
- Brindar seguridad física ante riesgos a desastres, y a la reducción de la contaminación ambiental propiciando aéreas verdes con servicios de mantenimiento sostenible técnico y económico.
- Privilegiar el uso de los espacios públicos para la promoción de la convivencia social, para la recreación de los niños, los deportes y recreación de jóvenes y actividades culturales y de esparcimiento para fortalecer la calidad de vida de los hombres y mujeres.



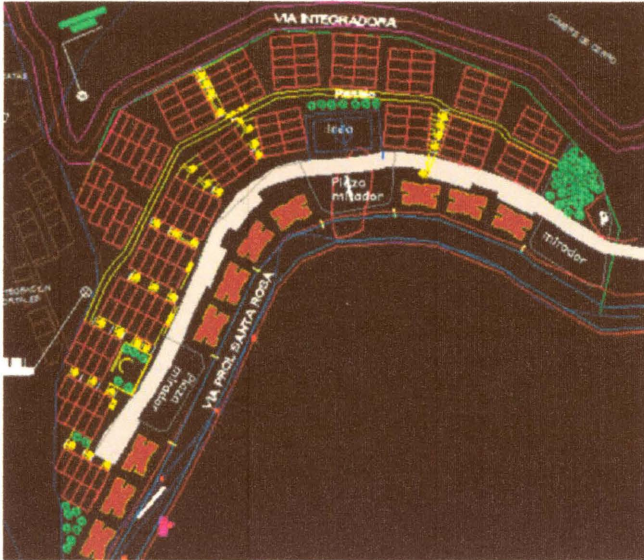
- Se establecen criterios de diseño urbanístico y de gestión urbana, que se adecue a un terreno con morfología en pendiente promedio de 40°, con enfoques de diseño que permita la generación de espacios públicos de integración social a escala barrial y de vecindad; los servicios se desarrollaran mediante una gestión basada en la reciclaje de los residuos.
- Promover en el diseño la intervención de la inversión del sector privado generando un espacio urbano de inclusión y de oportunidad de negocios combinando vivienda social bifamiliar y multifamiliar, tal que permita generar recursos para la habilitación urbana.



- En las partes altas del terreno se realizará el tratamiento de zona paisajística mediante la habilitación de área verde con la finalidad de

mitigar los riesgos de derrumbes sobre las viviendas localizadas en las zonas intermedias y bajas de la ladera, así mismo con la finalidad de ayudar a la conservación del medio ambiente.

- Asimismo la instalación de sistemas de riego tecnificado como el uso de sistemas de acopio, tratamiento de aguas grises para el riego urbano y descarga del inodoro y el uso de energías renovables como los paneles solares, energía eólica y los atrapa nieblas, etc.





MISEREOR
• IHR HILFSWERK