

ELEMENTOS CONCEPTUALES SOBRE EL ENFOQUE TERRITORIAL. LA GESTIÓN CONCERTADA DE PROYECTOS

Cesar Lama More¹

PRESENTACIÓN

El Enfoque Territorial, es una nueva y sencilla aproximación que se orienta a la Gestión. Este enfoque inspirado en las tradiciones de la planificación del desarrollo regional, resuelve sistemáticamente la necesidad de coordinar, concertar y articular procesos de gestión regional e interregional, que se localizan en lugares y espacios continuos.

El proceso de gestión tiene, mediante el Enfoque Territorial, la posibilidad de integrar eficientemente: la actuación del Estado, la sociedad y la empresa en los procesos mencionados en el párrafo anterior. El ET por definición, articula en el propio escenario de la gestión concreta, los procesos de coordinación, concertación e interacción de acciones y proyectos, considerando el acceso a los servicios, los mercados y el desarrollo de las cadenas productivas.

El Enfoque Territorial, ofrece a la gestión política y socio-económica, una nueva categoría de gestión de acciones y proyectos a partir de nuevas “geometrías territoriales”, ampliando la gestión funcional y operacional de los proyectos, contextualizándolos en: los mercados, la competitividad y el bienestar, principalmente a nivel local-regional.

El presente artículo, contiene formulaciones conceptuales agregando valor por una “Gestión Territorialmente Eficiente” de acciones y proyectos. En ese sentido, se incluyen los conceptos y definiciones sobre “Territorio-Programas” y sobre su “Arquitectura institucional”. Se utilizan algunos casos orientados a visualizar su utilidad.

Cabe señalar que el Enfoque Territorial no ha tenido mucha gravitación en el Perú, porque aun priman en la gestión del Estado las tendencias sectoriales y puntuales de acciones y proyectos en ausencia de planes integrales en los niveles local, regional y nacional.

¹ Arquitecto por la Universidad Nacional Federico Villareal, Magister en Planificación Urbana y Regional Universidad Nacional de Ingeniería; Doctor en Ciencias Aplicadas, Universidad Tecnológica de Szczecin (Polonia). Actualmente se desempeña como investigador y profesor de la Sección de Postgrado de la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de Ingeniería y de la Escuela de Postgrado de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, UPC. E-mail: cesarlama@gmail.com

I. DEFINICIONES CONCEPTUALES

El Territorio es por definición, el ámbito de una jurisdicción del Estado. Sin embargo, las actividades humanas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales son procesos complejos independientes de estas jurisdicciones. Así, los asuntos vinculados a la normatividad, políticas, planes y presupuestos, la promoción y el control que constituyen roles y funciones del Estado en cada ámbito jurisdiccional, van constituyendo, en espacios continuos, un mosaico de diferencias, que no siempre concurren hacia propósitos comunes.

Estas nuevas fórmulas de intervención concertadas, valorizan el concepto de identidad (cultural, histórica, geográfica. Así mismo, acompañan históricamente los desarrollos naturales por cuencas o corredores económicos. Aparecen así, nuevas esferas, ámbitos y formas de cooperación de los actores locales.

El Enfoque Territorial, ofrece a la gestión, los siguientes rasgos específicos de la gestión concertada:

- La sinergia entre operaciones y operadores articulables.
- La concertación de tomadores de decisión sobre acciones y operaciones.
- La aplicación concertada y previsible de inversiones.
- La ejecución de actividades de compromiso ambiental.
- La realización de acciones de compromiso en busca de objetivos compartidos.

El Enfoque Territorial permite una adecuada política de desarrollo orientada a la gestión para la recuperación y mitigación de los equilibrios regionales, mediante procesos de articulación, complementación y crecimiento compensado; así como a la superación y ajuste de la desigualdad en el crecimiento y sus expresiones locales diferenciales que surgen de procesos de crecimiento económico.

La aplicación del Enfoque Territorial, reclama tres escenarios:

- La necesidad de formular un “Territorio-Programa”
- La evidencia de intereses comunes en la solución de problemas compartidos en tales ámbitos.
- La acumulación de resultados e impactos en el medio socio ambiental.

Los “Territorios Programa” a que se refiere este ensayo son espacios de acción concertada, esta definición permitirá rebasar la dimensión meramente político-administrativa y jurisdiccional del Estado, tanto en el nivel nacional departamental, provincial o distrital, rompiendo gradualmente los encasillamientos sectoriales.

La evidencia de interés común, aparece en estos escenarios, la que conduce inevitablemente a una gestión concertada de acciones y proyectos públicos, sociales y privados que se sintetiza en la “búsqueda de la sinergia territorial” desde cuya posición el planeamiento regional se constituye en una alternativa para optimizar este proceso.

Estos lugares tienen posición geo-social concreta y dimensiones diversas, desde la localidad. Se definen en Cuencas, Corredores y Redes urbano-rurales. Las categorías urbano rurales contribuyen a estructurar estos procesos de forma tal que éstos les son inherentes.

Esta característica inherente, permite concertar y articular, por necesidad de eficiencia social, económica y ambiental.

Finalmente, los resultados compartidos, multiplica el éxito por resultados, pues al incorporar sinergia en la acción, se logra multiplicación de satisfacciones en los logros. El valor agregado, mas apreciado de la sinergia, es la satisfacción que produce en todos, los logros de metas compartidas.

El Enfoque Territorial, constituye el entorno mas apropiado para abordar, por ejemplo, la **gestión social de riesgos, ofreciendo además, la continuidad en la gestión de la reconstrucción y desarrollo.**

Finalmente, este Enfoque abre oportunidades para superar en forma concertada las condiciones de pobreza y marginación, de naturaleza territorial, por la acción concertada entre el estado, la comunidad y el sector privado. Estas favorecerán las metas y objetivos de los actores e involucrados.

II. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA GESTIÓN.

El Enfoque territorial es una aproximación que incorpora en un solo proceso la gestión social, económica, política y ambiental. Permite el éxito de la planificación y la gestión por la concertación de ámbitos jurisdiccionales del estado, las organizaciones sociales y la iniciativa privada. Estos tres vectores del desarrollo, se conjuguen en los espacios complejos definidos en el marco de cuencas, corredores económicos o redes urbano rurales continuas (i).

El Enfoque Territorial, requiere por definición, un claro involucramiento del Estado, la participación de la sociedad civil y la coordinación con el sector privado. Estos tres vectores, tiene la plena posibilidad de concertar los procesos de gestión, sin afectar sus políticas, orientaciones y decisiones. La coordinación inicial en el proceso de gestión territorial, desarrolla posteriores procesos de concertación y articulación, concretando resultados superiores, siguiendo la siguiente pauta:

- a) En el Estado: Mediante la ampliación de ámbitos específicos de cada nivel y unidades de gobierno. Esta se realiza por la necesidad de concertación de normas, articulación de sistemas de control y procesos de promoción. Los resultados expresan democráticamente la demanda social y la necesidad de desarrollar la competitividad de la empresa privada.

- b) En la sociedad civil: Permiten disponer de mecanismos y capacidades socio-institucionales de participación e integración de sus acciones y actividades. Se expresa en política pública concertada, eliminándose toda forma de marginación y de inequidad.
- c) En el sector privado: contribuye al fortalecimiento de los principios de responsabilidad social de la empresa y el desarrollo de sus capacidades para una adecuada interacción con la gestión y política pública y con la sociedad civil.

El Enfoque Territorial puede aplicarse a todas las dimensiones y categorías de planeamiento y gestión multinacional, nacional y regional o local. Podríamos utilizarla en el tratamiento del desarrollo humano y desarrollo económico. En la medida que comprometa procesos de complejos ligados a la actividad humana y al aprovechamiento de los recursos naturales contribuye a la eficiencia.

Esta aproximación se ha instrumentado en la práctica, en el proceso de planeamiento y gestión, en tres grandes categorías conceptuales y operacionales:

- a) El Desarrollo Territorial
- b) El Ordenamiento Territorial
- c) El Acondicionamiento Territorial.

Estas tres categorías, se han utilizado y desarrollado con múltiples aproximaciones conceptuales. Estas categorías, tienen estrecha relación principalmente con el planeamiento concertado y la gestión integral entre el estado, la sociedad y el medio, sea este último el natural o el construido.

Se propone (Boissier) un nuevo paradigma de desarrollo territorial para conferir racionalidad a los procesos sociales de intervención territorial, cuyo norte es el desarrollo del territorio y, a través de él, el desarrollo de las personas, acorde con la condición actual, en contextos económicos de mercado, abiertos al exterior y descentralizados.

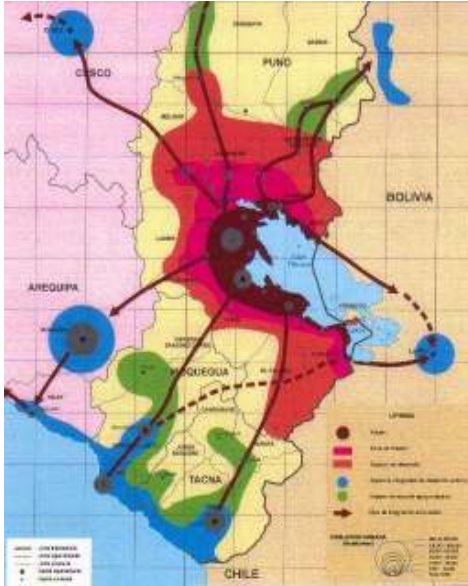
Este concepto pone en manifiesto el carácter que tiene la persona humana respecto del concepto "territorio". Propone asimismo, como enunciado del enfoque territorial, las características del denominado "interno" del desarrollo territorial, que se relaciona a los procesos de crecimiento y desarrollo (ii).

El Enfoque territorial, considerando complementariamente enfoques diversos (iii), y supone principalmente, una forma de gestión específica determinada por la necesidad y capacidad de concertación que puedan existir en los diversos ámbitos inicialmente político administrativos, pero que por necesidades de gestión territorializada, terminarían constituyéndose en ámbitos territoriales.

III. LOS TERRITORIOS-PROGRAMA

Los Territorio Programa, constituyen la esencia del proceso que genera el Enfoque Territorial.

El Enfoque Territorial contiene una propuesta conceptual de soporte a la gestión de acciones y proyectos en ámbitos a los que denominamos “Territorios-Programa”.



Los “Territorio-Programa” constituyen dimensiones o zonas geográficas que conjugan las diversas jurisdicciones del Estado. Estos espacios se configuran a partir de formaciones físico-geográficas ambiental y socio-económicamente continuas.

Estos nuevos ámbitos de gestión territorial y desarrollo, comparten condicionantes comunes; resuelven problemas compartidos, proyectan consecuencias de efectos compartidos; pero sobre todo, porque ofrecen y generan sinergias potenciales. Ejemplo de estos espacios: La Cuenca del Río Lurin, la Cuenca del Río Mantaro, el Corredor Cusco-Puno (iv), etc.

Como hemos visto, existen tradiciones de abordaje a la variable territorial, que en la mayoría de casos, se ha orientado exclusivamente al planeamiento o a la evaluación y en el mejor de los casos al monitoreo. Es frecuente el uso planes de ordenamiento territorial y programas de acondicionamiento territorial. Ambas hasta ahora, han constituido prácticas usuales, utilizadas puntualmente para la formulación de estructuras de planeamiento que culminan en Planes y Programas.

En el caso de planes de ordenamiento territorial, éstos fueron orientados a normar el uso de los suelos, la localización de actividades socioeconómicas según su incidencia socio ambiental, y el desarrollo de infraestructura vial, energética y de riego. En los Planes de Acondicionamiento Territorial se abordaron los procesos de construcción material de soporte a las actividades y a la plataforma de las propuestas de ordenamiento territorial, básicamente referida a proveer la infraestructura y servicios.

En este marco, las estructuras político-administrativas existentes pueden enlazar procesos de coordinación, concertación y articulación de acciones y proyectos de los diversos sectores, instituciones y empresas.

Así, por necesidad de desarrollo, una cuenca, o un corredor, que incluye un grupo de distritos, puede articular por la vía de los hechos nuevos “territorios-programa” que los

lleva a agruparse entre sí, fuera de la lógica de sus correspondientes estructuras político administrativas provinciales o regionales (v).

Es evidente que la tradición sectorialista del Estado, constituirá una fuerte resistencia a una nueva racionalidad programática y operativa que plantea el proceso de descentralización y de desarrollo de las políticas de desarrollo económico productivo, superación de la pobreza y la inequidad y de articulación física y económica del interior del país con los mercados nacionales e internacionales. Por ello, será necesario una fuerte movilización de los gobiernos local, principalmente distritales y las organizaciones de productores para impulsar la formación de “Territorios-Programa” (vi).

La vigencia de “Territorios-Programa” requiere entre otros tres requisitos esenciales: a) Que el Estado otorgue legalidad para esta nueva estructura territorial, mediante Resoluciones Político-administrativas; b) El establecimiento, en tales ámbitos, de nuevos mecanismos de concertación, lo que es “vinculante de responsabilidades y logros”; c) que este Territorio-Programa legalmente establecido cuente con la aceptación plena de los involucrados desde el estado, la sociedad y la empresa o iniciativa.

Desde el Estado, el Enfoque Territorial, es una de las pocas alternativas para aplicar sus políticas de sostenibilidad, de equidad e integración, de gestión social de riesgos y eventualmente de reconstrucción y desarrollo después de los desastres que frecuentan el país (vii).

Las prioridades a favor del desarrollo rural sostenible, que en el marco de este Enfoque, se resuelve con la participación de la comunidad local, de las organizaciones sociales y de la iniciativa privada y en ámbitos culturalmente definidos son un claro factor que lidera el desarrollo temático del Enfoque Territorial (viii).

Resaltamos la experiencia exitosa del concepto de “territorio programa” aplicada en la Cuenca de Lurín (ix). En dicho ámbito, se ejecutó entre el año 2004-2006 un programa de gestión territorial denominado “Pro cuenca Lurín”, creado por Resolución Ministerial. Lamentablemente abandonada, Pro cuenca Lurín, mostró la factibilidad de reorientar la acción puntual, desarticulada y carente de equidad social y pudo rápidamente obtener resultados claramente favorables para las zonas rurales tradicionalmente marginadas.

En agosto del año 2004, en una reunión con municipalidades interesados en participar en proyectos piloto para aplicar el DS que creaba los Programas Pro cuenca. El éxito de Pro cuenca Lurín, permitió crear otros programas similares. Se reconoció como justificación para implementar más programas los siguientes motivos(x): a) Sentar las bases para la gestión de programas sociales y del desarrollo en general, a una escala adecuada; b) Articular la acción del Estado para darle coherencia y direccionalidad...al Estado y la sociedad civil en un esfuerzo común. c) Sentar el embrión de un proceso de articulación de territorios que debe dar lugar a la formación de regiones, contrarrestar la tendencia a la

dispersión y correspondencia ineficiencia en la aplicación de las inversiones para el desarrollo social.

En dicho proceso, conducido entre 2004 y 2005 se llegó a esbozar algunos resultados orientados al logro de objetivos esenciales, entre los que podríamos referir: a) Articular los esfuerzos de la sociedad civil y del Estado para integrar un solo esfuerzo para la superación de la pobreza, b) Articular las acciones en el campo productivo con el fortalecimiento institucional para darle sostenibilidad a los cambios; c) Promover la inversión privada a través de la generación de espacios económicos articulados y solventes para potenciar la capacidad productiva y la correspondiente oferta que posibiliten su articulación competitiva al mercado.



Otro caso interesante que se propuso en el marco del “Enfoque Territorial”, fue el programa de “Corredores Turísticos de Pueblos Rurales de Arequipa”, iniciado en el año 2007 y creado mediante el Decreto Regional 07-2007 del Gobierno regional de AREQUIPA. Concebido como redes de pueblos rurales en 5 corredores:

- (1) Corredor del Lonco Arequipeño, que incluye 9 distritos: próximos a Arequipa.
- (2) Corredor Costanero, incluyendo 6 distritos costeros con base en Mollendo-Punta Bombón.
- (3) Corredor Colca, con 12 distritos entre Coporaque-Yuta.
- (4) Corredor Castilla: considerando 9 distritos tales entre Andahua-Aplao.
- (5) Corredor Condesuyos: incluyendo 6 distritos entre Chuquibamba-Ispacas,

Este programa fue promovido desde el Ministerio de Vivienda como parte del Programa Nacional “Mejorando Mi Pueblo” y asumido por el

Gobierno Regional, aún cuando sus inicios fueron auspiciosos, se desalentó relativamente en su curso, por cambios políticos en el Sector.

El enfoque territorial (xi), como lo podemos apreciar, permite la superación y ajuste de la desigualdad en el crecimiento y sus expresiones locales diferenciales que surgen de procesos de crecimiento económico. Muchas veces, los planificadores que trabajamos en ámbitos urbano-regionales, hemos intentado articular territorialmente los planes urbanos a la concurrencia de proyectos de inversión en los ámbitos de influencia de las ciudades.



Para visualizar los interesantes aspectos y perspectivas de vincular la gestión urbana, por ejemplo, a una perspectiva territorial, ponemos como referencia, una propuesta de intervención en el Valle del Río Ica a partir del Plan Director de la Ciudad elaborado en el año 2000 por el IDESUNI de la Universidad Nacional de Ingeniería.

En el esquema se presenta se aprecia el mapa del Valle desde Ica hasta el extremo Sur; en este, se integran los proyectos que debían implementarse, para lograr una apropiada armonización entre el desarrollo de la ciudad y el desarrollo conjunto del Valle. Se presentan los proyectos a desarrollar en los aspectos productivos, de infraestructura y de servicios.

Nuevos esquemas de trabajo, dispuestos por las recientes normas en Perú, podrían ser abordados como “Territorio-Programa”. Entre los más importantes están las “Mancomunidades Municipales” que pueden ser constituidas bajo los alcances de la Ley 29029 del 29 de mayo 2007.

Una mancomunidad, es la asociación de dos o más municipios que se unen voluntariamente, para ejecutar proyectos de cobertura compartida, estas Mancomunidades mayormente Municipales son instrumentos de cooperación horizontal, que aparecen en respuesta al agotamiento de las formas de organización vertical y jerárquica del sector público.

Las mancomunidades como instrumentos de Ordenamiento Territorial, facilitan la vertebración y acción administrativa del Estado, permiten la creación, reconocimiento y fortalecimiento de Regiones, funcionan como interlocutores válidos del desarrollo económico local y mejoran la articulación efectiva de los sistemas públicos de planificación, inversión pública, programación de operaciones, presupuesto y servicios públicos (xii).

El Enfoque Territorial, ofrece a las “Mancomunidades”, la oportunidad de iniciar un proceso de gestión territorial mas amplia que la propia ejecución de los proyectos que motivaron su creación. Pueden ampliar su cobertura y proyectar su ámbito hacia mayores espacios y distritos.

El ámbito sobre el que se desarrolla este Enfoque, se constituye por tanto en el espacio de la cooperación y en el espacio de la sostenibilidad, en la medida que en este ámbito se articulan los procesos sociales y ambientales para su enriquecimiento y despliegue en el largo plazo. Por ello constituye un fundamento esencial para la acción concertada que asegure una visión sostenible, compartida.

El aporte de este Enfoque, se expresa en políticas públicas concertadas entre el nivel nacional y regional y entre las regiones y localidades. Así mismo, en la concertación y producción de acciones e iniciativas en el marco de un contexto de lugar, que define con precisión su diseño e instrumentación.

IV. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Podríamos decir, que los procesos de concertación, indispensables en esta nueva arquitectura de gestión, requieren de un proceso sostenido de maduración y gestión. Siendo éste, una propuesta innovadora, requiere tiempo, esfuerzo promocional y sobre todo de una decisión política. Se ha comprobado que en ausencia de este último, los intentos ocasionan desgaste y pueden agotar incluso sin resultados inmediatos. La arquitectura institucional esta condicionada a este conjunto de factores.

Empezamos definiendo que la Arquitectura Institucional se basa en dos componentes: a) la propuesta programática y b) la definición del “Territorio-Programa” sea este: cuenca, corredor económico o subsistema urbano-rural. Este nuevo ámbito de concertación, se define a partir del objetivo de desarrollo programático asumido política y administrativamente, en el nivel de decisión que corresponda: inter sectorial, regional o local.

Es evidente que la prioridad política de un gobierno, y la tradición sectorialista de la gestión pública, constituyen marcadas posibilidades y limitaciones para el pleno desarrollo del Enfoque Territorial. Por ello, es indispensable la necesidad de dotar de una norma de nivel de Decreto o Resolución para la sustentación de la arquitectura institucional.

Sin embargo, debemos ser conscientes de las trabas burocráticas y de las malas prácticas en la gestión del Estado. Estas últimas son las principales barreras de la aplicación del Enfoque Territorial por su potencia concertadora y por la inevitable transparencia de su ejercicio. También debemos considerar la desconfianza de parte de la sociedad y la empresa, tanto por la cuestionable efectividad de la coordinación y concertación con el Estado.

Queremos enfatizar, con este capítulo, que, considerando las razones expuestas, la arquitectura a adoptar, debe llevarse a cabo en forma gradual. Recomendando la consideración de los siguientes requisitos previos:

- a) El primer requisito, es que esta debe ser resultado de una decisión política en el más alto nivel regional o nacional. Es el caso de la experiencia de “Pro cuenca Lurin” y de “Corredores Turísticos de Pueblos Rurales”(xiii) en Arequipa.
- b) El segundo requisito, considera que la norma de creación del Territorio –Programa debe precisar los roles entre los niveles del estado. Las funciones de promoción y monitoreo deben recaer en el nivel Nacional o regional; las de convocatoria, presidencia de reuniones y de conducción debe recaer en el nivel Municipal, local.
- c) El tercer requisito, que debe considerarse como referente entre los participantes, es el respeto por las definiciones de política y prioridades sectorial, municipal y regional de cada organismo participante.

- d) Finalmente debe considerarse, que toda decisión es reprogramable y puede ofrecer la posibilidad de combinar y concertar esfuerzos conjuntos con otros sectores, niveles de gobierno y con la comunidad.

Como vemos la arquitectura institucional de gestión de un “Territorio Programa” debe ser resultado de la aplicación de un instrumento de gestión del nivel mas elevado. Para cada caso, dependerá de un Decreto o Resolución, en el Gobierno Nacional o en el Gobierno Regional, al cual se adscriben libremente mediante similares dispositivos los gobiernos locales.

Sirve mucho, buscando aplicaciones específicas a nivel experimental, permitir y propiciar que las diferentes instancias, instituciones, órganos, sectores etc., que participan mantengan su autonomía institucional. Esto legitima la propia institución y abre posibilidades de adoptar medidas de concertación. Es decir, las metas y acciones de cada entidad, concertadas, no se diluyen en el nivel intersectorial.

Es por tanto indispensable, que para la puesta en marcha y desarrollo de los procesos de gestión en los territorios-programa se requiera de un cuidadoso tratamiento institucional. En este marco es necesario un compromiso estable del Estado en conducir el proceso, digamos el Estado en sus tres niveles: Nacional Regional y Local. Este proceso requiere una arquitectura institucional simple.

La experiencia demuestra, que todo proceso que involucra diversas instituciones, tanto del estado como de la sociedad, requiere tener cobertura institucional vinculante que garantice estabilidad, resultados esperados y compromisos a cumplir. Una de las más grandes limitaciones que se prefirieron de la experiencia de Pro cuenca Lurín, fue la débil constitución del órgano de gestión.



limitaciones que se prefirieron de la experiencia de Pro cuenca Lurín, fue la débil constitución del órgano de gestión.

La arquitectura institucional es tan importante como el proceso mismo, ésta debe facilitar, estabilizar y garantizar el cumplimiento de los compromisos, contando con un Instrumento de Gestión que pueda asumir todo el programa.

Por lo expuesto, es indispensable constituir un órgano responsable de la gestión de los territorios-programa. Este órgano debe tener las atribuciones y competencias necesarias así como los recursos necesarios para asegurar que en las fases iniciales los territorios-programa puedan contar con proyectos que movilicen los procesos de concertación. Un

caso digno de ejemplo, es considerar los proyectos especiales de mejoramiento de pueblos como proyecto movilizador.

Se considera esencial que el “Territorio-Programa” sea gestionado por un órgano de carácter multisectorial del Estado a nivel de la alta dirección, o por el más alto nivel político de un Gobierno Regional, o por una asociación de gobiernos locales.

Para el caso de Cuencas o Corredores circunscritos a ámbitos regionales multi-provinciales.

En este caso, como ejemplo, en la Cuenca de Lurin, la definición de “Territorio Programa” su enunciado, expresa hasta en el mapa de definición, que la coordinación de acciones en dicho ámbito sea asumido por diversos actores del estado y la sociedad, lo que exige que por comprometer Esta, las provincias de Lima Metropolitana y Huarochirí, que cubre dos ámbitos interregionales (Lima Metropolitana y Lima Provincias) fuera recomendable sea asumido por el nivel del Gobierno Nacional de tipo PCM. (xiv).

Esto no quita que en la base de las decisiones, se posicionen como en ese caso, los gobiernos locales. Esto es muy importante, porque la concertación y sinergia territorial, ocurre inevitablemente en el escenario de la localidad. Esta lógica sostiene los procesos de gestión que se buscan, que al denominarse “programa” expresa la arquitectura que asegura la efectiva realización de procesos participativos indispensables y establece las condiciones apropiadas de sostenibilidad socio-ambiental de los procesos.

Resaltamos la importancia de la arquitectura institucional que corresponde al Estado, en la medida que el Enfoque Territorial opera eficientemente si el Estado actúa y funciona apropiadamente. El sector social y el sector empresarial, en tal caso, recibirán una adecuada señal y establecerán lazos estables y confiables.

La arquitectura institucional que se requiere debe constituir: a) Un Órgano de Gestión, que incluye instancias de promoción, apoyo, acompañamiento, y asesoramiento (xv). Este órgano, debe disponer de una asignación presupuestal, para estas actividades, no necesariamente para inversión en proyectos; b) Un órgano o instancia de concertación de decisiones con carácter representativo y democrático y c) Un órgano o instancia de concertación de operaciones, incluso para el desarrollo de mayores oportunidades que las

inicialmente planteadas por los integrantes partícipes del Territorio Programa.

El Órgano de Gestión, estaría definido en el ámbito presupuestal del Ministerio o Gobierno Regional interesado. Este estará a cargo de un funcionario de alto nivel,

Estrategia Operativa del Órgano de Dirección y Gestión

Coordinación Intersectorial de acciones y proyectos del sector público y no público que se realizan.

Concertación entre organismos a fin para producir sinergias.

Articulación de acciones para ejecución conjunta y compartida de acciones y proyectos.

Promoción de Intervenciones y acciones de desarrollo social sostenible de mediano y largo plazo.

Gestión operativa del proceso de programación y ejecución de acciones Para resultados inmediatos con impactos en el Corredor,

Monitoreo de compromisos, trazado de la línea base y evaluación de resultados.

Definir
liderazgo y
responsabilidad
de procesos

con respaldo y capacidad de liderazgo, cuya función es de promover, orientar, evaluar y monitorear el proceso impulsando los objetivos y metas de conjunto. Su función promotora debe ser asumida con capacidad de liderazgo y coordinación.

El Órgano de Concertación o Directorio integrado por los tres niveles de gobierno y por entidades sociales y empresariales, presidido por uno de sus miembros elegido a tal fin. Regularmente se ha resuelto este procedimiento eligiendo un alcalde como presidente.

La instancia de concertación de operaciones corresponde a instancias de acción concertada por los organismos que participan y que tiene la función de llevar a cabo operaciones conjuntas o procesar operaciones de coordinación y concertación de actividades y proyectos. Este espacio es facilitado por el Coordinador Técnico mencionado en el acápite anterior.

Otro aspecto de la arquitectura institucional es la formulación de la Misión como base de la Visión y no al revés como ocurre en cualquier propuesta institucional.

En abierta discusión con quienes piensan que la Visión genera la Misión. Creo que el Enfoque Territorial invierte el proceso y establece que la Misión es el factor esencial a considerar, y la Visión es resultante, y se irá construyendo al ritmo de los procesos de concertación y articulación que ocurrirá entre Estado y sus órganos correspondientes, la Sociedad y sus instancias y las Empresas y emprendimientos.

La Misión, es inherente al conjunto de involucrados que frecuentemente lleva la denominación del “Territorio Programa” en el cual se integran. La Misión tiene además definiciones comunes tales como, “Articular y gestionar en el ámbito del “territorio-programa” forma concertada la acción del Estado: Gobierno Regional, Local, Nacional; la Sociedad Civil y el Sector Privado en el contexto de Las políticas sociales Nacionales, regionales y locales priorizando el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo productivo de la población.. “



La convocatoria a la concertación al sector social y al sector privado de las localidades o ámbitos regionales nacionales. Las entidades convocadas y participantes tienen interés en promover la articulación de acciones y propuestas de intervención, evitando la superposición duplicidad y vacíos de intervención.

La confluencia de políticas y planes que se ponen a disposición del esfuerzo conjunto, referidos a los objetivos del bienestar y el progreso de las comunidades, localidades y entidades participantes.

La interacción multisectorial, intergubernamental o de concurrencia y cooperación socio empresarial, no solamente se reduce a aplicar proyectos, políticas o programas. Estos son diseñados en cada instancia gubernamental, o social o privada, y generan nuevas intervenciones que se plantean a partir de la cooperación y la concertación.

Denominamos recursos del territorio, aquellos que surgen de la cooperación y articulación, de la visión conjunta y concertada entre diversos actores, frente a diversos y múltiples recursos, cuyos beneficios se multiplican con la intervención conjunta, denominamos a estos factores como “multiplicadores territoriales”.

Los “Multiplicadores territoriales” surgen de la necesidad de construir y movilizar los recursos de un territorio. Esta perspectiva pone de relieve que el potencial de desarrollo de un territorio es un proceso a construir.

Al mismo tiempo, la articulación de los ámbitos regional, nacional e internacional, constituye una necesidad para poner en marcha procesos de desarrollo viables. En la actualidad cualquier iniciativa de desarrollo que postule una orientación autárquica no tiene posibilidades de prosperar.

CONCLUSIONES

1. En Enfoque Territorial es una forma de gestión basada en la coordinación, concertación e integración de actividades y proyectos en espacios continuos, entre organismos del Gobierno Central, Gobierno Regional y Gobiernos Locales en espacios concretos, interactuado con las organizaciones sociales y con el compromiso del sector privado.. Sin que los involucrados pierdan su propio perfil y capacidad de decisión.
2. Podemos confirmar que existen prerrequisitos fundamentales, entre los más importantes están:
 - La decisión política por parte del Gobierno Regional de conducir el proceso con estricta participación social y compromiso de la iniciativa privada, establecer Territorios Programa en los que se define la política de concertar acciones y proyectos, con la participación de los gobiernos locales, regionales y del gobierno nacional.
 - El compromiso del Gobierno Regional de actuar como ente promotor y de soporte técnico y la decisión de los gobiernos regionales de participar en conjunto como entidades de coordinación entre sociedad y Estado.
 - El Liderazgo e iniciativa de los Gobiernos Locales, que con frecuencia dinamizan y articulan el proceso.

- La participación de la comunidad, de los organismos no gubernamentales y de las empresas que se desenvuelven en el ámbito del territorio programa. Este compromiso involucra la coordinación y participación en la toma de decisiones.
 - El compromiso expreso de los participantes de constituir y aprovechar instancias de coordinación, concertación y articulación de acciones y proyectos en busca de logros comunes.
 - La posición institucional de cada uno de los participantes de constituir parte de un esfuerzo que permita el posicionamiento del territorio programa y de sus miembros, en el liderazgo regional respecto al logro del bienestar, del progreso y de la gestión social de riegos.
3. Se trata finalmente de lograr la construcción del proceso de descentralización como resultado del desarrollo local concertado, sostenible y participativo.
 4. Una efectiva gestión concertada debe incorporar desde su origen y no únicamente en el trayecto, las particularidades culturales, naturales, económicas y sociales, que gravitan en las políticas y en sistemas programáticos de gestión del Estado. Esto tiene particular importancia de un país mega diverso como el Perú.
 5. El enfoque territorial (xvi) permite una adecuada política de desarrollo orientada a la gestión para la superación y mitigación de los desequilibrios regionales, mediante procesos de articulación, complementación y crecimiento compensado; así como a la superación y ajuste de la desigualdad en el crecimiento y sus expresiones locales diferenciales que surgen de procesos de crecimiento económico.
 6. En forma conjunta y con nuevas formas de actuación del Estado, los procesos de coordinación, concertación y de ser necesario de articulación de las acciones de las instancias y de la comunidad social y del sector privado. De esta forma se logra mejores niveles de articulación de mercados, de acceso a los servicios y del tejido que propone el desarrollo de cadenas productivas.
 7. Acompaña el proceso el adecuado tratamiento de la Movilidad Territorial, en una nueva geografía política y una nueva geografía de gestión política y social. Se tiende hacia una nueva categoría de gestión, sobre la base de nuevas “geometrías territoriales” definidas en función de las necesidades específicas de los mercados, de la competitividad y del bienestar social y no solamente sobre bases administrativas.

ⁱ El Enfoque Territorial, incorpora en forma directa distritos o provincias y regiones sin más prerrequisito que el de pertenencia a estos ámbitos territoriales agregados, y requiere como cuestión previa esencial, la delimitación del “Área Territorial de Intervención” (AIT) o “Territorio Programa”. Mas adelante alcanzaré algunas aproximaciones sobre una definición del concepto: “Territorio-Programa”.

ⁱⁱ Sergio Boisier, elabora con mayor profundidad los conceptos de crecimiento exógeno y de desarrollo endógeno territorial acercándose al pensamiento clásico de Hirschman, en el sentido de la sinergia del desarrollo y de la capacidad irrenunciable de todo grupo social para realizar la "ingeniería" de su propio desarrollo. Evidentemente que un enfoque de esta naturaleza arrastra el sentido local hacia lo nacional e internacional y lo regional como dimensión articuladora de la gestión, antes que como un nivel de gobierno. Los local y nacional, son así, la esencia del poder y lo regional la bisagra que hace viable la integración antes que un plano intermedio de la estructura del poder político.

ⁱⁱⁱ Enfoques de Igualdad de oportunidades, de Interculturalidad, de equidad de género, de ciudadanía y gestión social, de sostenibilidad.. entre otros.

^{iv} Este caso muy interesante, fue desarrollado por el IDESUNI de la Universidad Nacional de Ingeniería, en el año 1998, con el desarrollo del proyecto GURI – Gestión Urbano Regional de Inversiones” realizado en convenio con el Ministerio de Vivienda, y que cubrieron las regiones de: Ica, Huancavelica, Ayacucho, Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno. En el mapa adjunto se presenta el esquema territorial de la gestión urbano regional entre las regiones de Moquegua, Tacna y Puno.

^v Como hemos visto, existen tradiciones de abordaje a la variable territorial, que en la mayoría de casos, se ha orientado exclusivamente al planeamiento o a la evaluación y en el mejor de los casos al monitoreo. Es frecuente el uso planes de ordenamiento territorial y programas de acondicionamiento territorial. Ambas hasta ahora, han constituido prácticas usuales, utilizadas puntualmente para la formulación de estructuras de planeamiento que culminan en Planes y Programas. En el caso de planes de ordenamiento territorial, éstos fueron orientados a normar el uso de los suelos, la localización de actividades socioeconómicas según su incidencia socio ambiental, y el desarrollo de infraestructura vial, energética y de riego. En los Planes de Acondicionamiento Territorial se abordaron los procesos de construcción material de soporte a las actividades y a la plataforma de las propuestas de ordenamiento territorial, básicamente referida a proveer la infraestructura y servicios.

^{vi} En términos concretos, se abre una nueva vía de acción y una forma y estilo de gestión que involucra por la vía de los hechos el proceso de toma de decisiones, la ejecución de acciones y proyectos y la concertación de operaciones entre diversas instancias de gestión del estado, de la sociedad civil, de las empresas y personas, que se ven obligadas a operar en un ámbito base o ampliado del Estado.

^{vii} Estos ocurren y se expresan particularmente en el ámbito local-regional. Este Enfoque se ha asociado con políticas de equidad e integración en ámbitos rurales, algunos organismos internacionales como IICA, por ejemplo, lo precisan.

^{viii} Sin embargo, para quienes trabajamos ámbitos urbano-regionales e incluso proceso de articulación internacional fronterizo estos ámbitos rurales no tendrían sentido si no se incorporan en el mismo esquema conceptual con las estructuras urbanas frecuentemente generadoras de a procesos de degradación ambiental y que de otro lado estructuran el mercado de consumo nacional e internacional directamente relacionado con las economías y espacios rurales.

^{ix} En el año 2004, el gobierno peruano crea mediante el DS 060.2004 PCM el Programa Pro cuenca, orientado a aplicar el **enfoque territorial** en la política social creando tres programas, uno de ellos denominado Pro cuenca Lurín, en la Cuenca del Río Lurín, cerca de Lima. Con el inventario de la inversión pública en diversos ministerios y organismos gubernamentales por cada distrito se constató no solo el carácter puntual y aislado de cada organismo público pero, lo más grave, que la inversión pública, en los distritos de la zona alta alcanzaba apenas 214 soles per capita y mientras en la zona baja, cercana a Lima, esta llegaba a más de 1,200 soles, mostrando una clamorosa inequidad. Como resultado de un año de ejecución del programa, la inversión pública de la cuenca pasó de 1.7 millones en 2004 a 4.9 millones en 2005 y su índice de inversión subió de 214 soles p/c a 940 soles p/c.

^x MIMDES, Informe Programa De Desarrollo Territorial Para Los Zonas Piloto de Pro cuencas, 2005.

^{xi} Es importante referir que en el año 2004, por decisión del gobierno SE logra impulsar tres programas piloto de gestión multisectorial por cuencas y corredores económicos aprobando el DS 060-2004-PCM de creación de los Programas Pro cuenca, cuya primera aplicación y más exitosa ocurrió en la Cuenca del Río Lurín, que estuvo liderada por el MIMDES en la que tuve la oportunidad de verificar, en mi condición de Director Ejecutivo de Pro cuenca Lurín, el significado del enfoque territorial en la gestión entre estado y sociedad.

^{xii} Exposición de Arq. Jusei Bueno sobre el tema, en el programa de maestría de planificación urbana y regional de la UNI.-2007.

^{xiii} Pro cuenca Lurín fue creada por DS 060-2004 de Promoción de Pro cuencas y Los “Corredores de Pueblos Rurales de Arequipa” fueron creados por Decreto Regional DR 007-2007 AREQUIPA

^{xiv} Tener en cuenta el artículo 191 modificado por la Ley 28067 que fundamenta la autonomía política económica y administrativa en asuntos de su competencia, así como de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales que establece la finalidad esencial de los Gobiernos Regionales de fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, el empleo y la igualdad de oportunidades de sus habitantes

^{xv} La instancia de asesoramiento cubre las demandas de los dos niveles de referencia, siendo la concertación un proceso que fortalece el capital social a través de diversos caminos para construir una misión y visión comunes, en cuyo marco pueden enfrentar la solución de problemas que todos sienten en diferente medida.

^{xvi} Es importante referir que en el año 2004, por decisión del gobierno SE logra impulsar tres programas piloto de gestión multisectorial por cuencas y corredores económicos aprobando el DS 060-2004-PCM de creación de los Programas Pro cuenca, cuya primera aplicación y más exitosa ocurrió en la Cuenca del Río Lurín, que estuvo liderada por el MIMDES en la que tuve la oportunidad de verificar, en mi condición de Director Ejecutivo de Pro cuenca Lurín, el significado del enfoque territorial en la gestión entre estado y sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, Francisco (2005), "Reflexiones sobre el desarrollo económico en la práctica: desarrollo y territorio", CSIC, Madrid, noviembre de 2005.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.
- BOISSIER, Sergio "Territorio, estado y sociedad" Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Pehuén, 1982
- BOISSIER, Sergio, "Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional" CEPAL-ILPES, 1987
- LAMA Cesar; "Enfoque Territorial y la Reconstrucción y Desarrollo Sostenible", Presentación ante el gobierno regional de Ica, 2008.
- LAMA Cesar: "La formación y desarrollo del territorio: el proceso de urbanización"; Separata del Curso de Teoría de la Planificación- SPG-UNI, 2007
- MIMDES, Informe Programa De Desarrollo Territorial Para Los Zonas Piloto de Pro cuencas. 2006.
- RIOS C.I. La iniciativa Leader: un planteamiento de desarrollo rural desde la innovación y el conocimiento local: resultados y experiencias. En: Innovación para el Desarrollo Rural: La iniciativa Leader como Laboratorio de Aprendizaje. Madrid, España. Pag. 75-138. 2002.
- ROZENBLUM, Constanza (2006), "El turismo rural como impulso para procesos de desarrollo local. Estudios de caso en la región pampeana argentina", tesis de maestría, 2006.
- SCHEJTMAN Alexander y Berdegué Julio "DESARROLLO TERRITORIAL RURAL" Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP 2004.
- SEPÚLVEDA, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003), El enfoque territorial del desarrollo rural, IICA, San José de Costa Rica, 2003.