

GESTION INTEGRADA DEL TERRITORIO Y DESARROLLO LOCAL: LINEAMIENTOS PARA UN DEBATE

Paul M. Makedonski
Instituto de Desarrollo Urbano (Cenca)
Red Gestion Integrada del Territorio de la Alianza por un Mundo Responsable y Solidario

Lima, Junio 2,000

LOS LÍMITES QUE TIENE EL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO

El ser humano ha buscado siempre la localización más adecuada para garantizar el alimento, el abrigo y la protección. Con el paso del tiempo, esta articulación entre necesidad humana y espacio vital ha abierto el camino para la identificación del hombre con su ambiente, haciendo del territorio una realidad histórica y cultural concreta aún antes de adquirir una determinada forma política o administrativa.

Ello no obstante, en un determinado momento de la historia los territorios devinieron plazas fuertes en la lucha por la hegemonía regional y nacional, sea por motivos económicos o políticos, o espacios útiles para el desarrollo de la productividad empresarial. Primero los intereses del estado reemplazaron a los intereses del ciudadano y luego los intereses del capital reemplazaron a los del estado.

En las sociedades actuales los estados asignan a los territorios una función que se circunscribe a garantizar un marco adecuado para el desarrollo de la inversión privada, prestar servicios sectoriales a la comunidad y paliar los efectos del modelo económico, derivados sobretudo de la exclusión social. La globalización hoy día en curso agudiza la desarticulación entre espacio y sociedad que está en la base de este esquema. Como consecuencia, el territorio, lugar privilegiado de construcción de la coherencia de la sociedad y de la organización de los intercambios entre la sociedad y su ecosistema, pierde su función integradora.

Este modelo experimenta una crisis profunda debido a que no permite satisfacer las necesidades fundamentales del ser humano, asegurar la inserción social, ni mantener el equilibrio entre las sociedades humanas y la biosfera. Ante ello la comunidad internacional ha ensayado diversas respuestas orientadas a hacer viable la vida en nuestro planeta y se ha ido modificando la forma de concebir el desarrollo. De capacidad para generar y sostener un aumento anual del producto bruto interno a tasas de cinco a siete por ciento o más, a modificación planificada de la estructura de la producción y del empleo, el desarrollo es concebido hoy por lo general como la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo en el contexto de una economía creciente, y junto a ello como un proceso multidimensional que implica cambios de las estructuras, las actitudes, las instituciones

La Comisión Brundterland por ejemplo, promovió el termino "Desarrollo Sustentable" para resumir una nueva noción que se planteaba un doble objetivo: En su componente de desarrollo, alcanzar niveles adecuados de vida en los planos tanto económico, como social y político; y en el de sustentabilidad, cuidar el denominado "capital ambiental": Contaminantes

de los sistemas ambientales; existencia finita de recursos no renovables; recursos renovables que el uso no agota si no se sobre explota el sistema natural.

Sobre ésta y otras bases se han diseñado normas cada vez más exigentes de control ambiental, se han emitido innumerables recomendaciones de política y llevado a cabo numerosas campañas de sensibilización, que hacen que hoy día la comunidad internacional tenga una mayor conciencia de los desafíos que afronta el desarrollo en la hora actual.

Los Problemas pendientes

A pesar de ello, el deterioro de las condiciones de vida y del medio ambiente no ha variado en forma sustantiva en estos años. Continúa pendiente el reto de afrontar con éxito cuatro de los principales impases que están en la base de la problemática del desarrollo:

- El vertiginoso crecimiento de la población, de la urbanización y del centralismo, tanto desde el punto de vista económico y geográfico como de la toma de decisiones, que asfixian sobretudo a las regiones menos desarrolladas del planeta.
- La exclusión social como consecuencia de un modelo poco solidario que tiene cada vez menos capacidad para satisfacer las necesidades materiales y espirituales del ser humano.
- La vorágine consumista en la que nos ha sumido la economía de mercado y que crea la ilusión de que el desarrollo de los países del tercer mundo podrá seguir el mismo patrón que el de los países industrializados, y
- La producción poco sustentable desde el punto de vista de los recursos y del ambiente, que llevan a cabo numerosas empresas que no se han reconvertido para hacer frente a los retos del presente.

En el caso de América Latina en general y del Perú en particular, a ello debemos sumar el hecho de que la mayoría de países de la región destina una parte significativa de sus recursos al pago de la deuda externa, en circunstancias que percibe cada vez menores ingresos por la venta de sus productos al exterior y que tiene que hacer frente al proteccionismo comercial de los grandes bloques que han formado los países industrializados.

De allí que tengamos que vivir en condiciones precarias en territorios de exclusión, con enclaves internos, sin grandes posibilidades de acumulación interna, flexibilizando las condiciones para la inversión extranjera y liberalizando cada vez más el mercado de trabajo.

EL DESARROLLO LOCAL

Redescubrimiento de la importancia de lo local

Una de las respuestas a la crisis anotada ha sido la revalorización de los espacios locales como gérmenes de un desarrollo posible. José Luis Coraggio ⁽¹⁾ sostiene que la ideología del "small is beautiful" no es una mera importación de filosofía gandhiana. Aunque es necesario reconocer la gran influencia que han tenido los postulados de la "Savoyada" o Programa Constructivo levantado por Gandhi, que veremos más tarde, que llegaron a Inglaterra y que de allí se diseminaron a otras partes del mundo.

¹ Ciudades sin Rumbo, Ciudad, Quito 1991, pp. 61 y sgts.

A fines de la década de los 70 las políticas de desarrollo local de los países industrializados se orientaron a movilizar el capital humano producido por la crisis económica. José Arocena ⁽²⁾ sostiene que desde ese entonces en esos países ha habido una considerable multiplicación de acciones locales tales como experimentación de nuevas fuentes de energía, renovación de actividades tradicionales, nuevos procedimientos de explotación de materias primas, introducción de nuevas tecnologías, revitalización de las pequeñas empresas. Surgieron así planteos como el famoso “small is beautiful” de Schumacher ⁽³⁾ y la revalorización de la pequeña dimensión como respuesta más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico. “En este caso estas iniciativas locales se inscribieron en una tradición fuertemente arraigada en sistemas, normas y valores que le otorgan plena validez –concluye Arocena –“. En América Latina, por el contrario, la noción de desarrollo local importada de tales experiencias se habría de situar en un contexto de desocupación masiva, dependencia tecnológica, desarrollo del sector informal y marginación de vastos sectores de la población.

En todo caso, dice Coraggio que el desplazamiento del sujeto histórico en América Latina y la búsqueda de sustitutos en un mundo en el que la clase obrera se retrae, no puede presentarse solo como una importación de ideas sin asiento alguno en la realidad. “La moda del sector informal, originada en estudios sobre sociedades africanas –dice Coraggio-, corresponde hoy a un centro y a una periferia donde, para amplias masas, ni la economía formal privada ni la estatal proveen otra salida para la sobrevivencia que el cuentapropismo”. De ser cierto eso estaríamos hablando entonces de una suerte de estrategia de sobrevivencia basada en ciertas consideraciones fundamentales:

- El hecho de que decisiones básicas para la vida -como dice Dörte Wollrad ⁽⁴⁾, tiendan a perderse cada vez más en la intrincada maraña de la globalización, lleva a que la búsqueda de identidad y de participación de los ciudadanos se concentre cada vez más en el ámbito de lo local.
- Lo anterior es más importante aún cuando la crisis urbana y regional y la disminución del rol estatal obligan a la comunidad local a tomar iniciativas cada vez más amplias para enfrentar sus propios problemas. Así, la promoción de políticas locales es hoy una inclinación clara de los organismos multilaterales. El objetivo es doble: Por un lado focalizar la ayuda social y los programas antipobreza, y por el otro, promover el ahorro del tesoro público alentando la privatización de los servicios locales o su municipalización.
- Pero a estos elementos de signo negativo se debe sumar el hecho de que la complejidad social que ha alcanzado la vida moderna hace cada vez menos viable la conducción centralizada de un país o de una región. Los territorios, entendidos básicamente como un sistema de relaciones entre los seres humanos, entre las organizaciones, entre la sociedad y su entorno adquieren un papel cada vez más importante en el mundo de hoy.
- Es, en efecto, en la escala de los territorios que se puede reinventar una gestión integrada de la sociedad y de sus relaciones con la biosfera y desarrollar un ejercicio pleno de la ciudadanía.
- Es allí donde podemos conocer mejor las patologías de nuestro actual modelo de desarrollo, cuestionar nuestras categorías de pensamiento, cambiar nuestra manera de mirar el mundo. Es también desde el nivel local que podemos interrogarnos mejor acerca de las necesidades que se pretenden satisfacer con el desarrollo, constatar qué bienes materiales escasos no permiten satisfacer las necesidades esenciales del ser humano y cuáles son las mejores propuestas que se pueden diseñar a escala humana en la perspectiva de reconciliar economía y sociedad.

² El Desarrollo Local frente a la globalización, en: Desarrollo Local, materiales Esan, Carlos Barrenechea y Julio Díaz Palacios compiladores, Lima 1999, 442 pp.

³ E. Schumacher: “Small is beautiful, París, ed du Seuil, 1978.

⁴ .- Introducción a: “La Ciudad: Escenario de la Comunicación”, Fernando Carrión y Dörte Wollrad

- Pero además, el territorio está siendo redescubierto como potencial importante de oportunidades desaprovechadas cuando se enfoca el desarrollo exclusivamente de manera sectorial. Así por ejemplo, los especialistas sostienen que es erróneo seguir pensando los espacios rurales y locales desde la tradicional visión sectorial que limita las posibilidades agropecuarias en cuanto a variables tales como empleo, ingresos, calidad de vida, potenciación de recursos de la zona, ideas de nuevas posibilidades de inversión, etc.

Lo local y la lucha contra la exclusión.

En los últimos tiempos el espacio local ha adquirido un papel muy importante en la lucha contra la exclusión. Pierre Calame sostiene⁽⁵⁾ que tres son los pilares de una política contra la exclusión: 1) Reponder a su dimensión multidimensional; 2) Llevar a cabo una acción coordinada con los diferentes actores de la sociedad y con los mismos excluidos; 3) Asegurar, más allá de la defensa de los derechos reconocidos por la ley, el acceso efectivo a estos derechos. En los tres casos, dice Calame, la construcción concreta de estos pilares constituye un verdadero desafío que no puede afrontarse sino en el nivel de lo local.

Así mismo, el nivel local es esencial en la lucha contra la exclusión porque remite a la necesidad de analizar el sistema de relaciones existente. Relaciones que tienen que ver con el mercado de trabajo, pero también relaciones con los otros. En ese sentido, el reconocimiento que se da principalmente a nivel local a una persona por tener un empleo, el sentido de comunidad, de solidaridad, son aspectos fundamentales de la dignidad, de la estima del propio individuo.

En tercer lugar se plantea que es en el nivel local donde pueden construirse las propuestas y las alianzas orientadas a superar la situación de exclusión que experimenta la mayoría de la población tercermundista.

Definiciones de Desarrollo local

En el texto antes citado José Arocena afirma que las sociedades contemporáneas están confrontadas a la construcción de formas de integración social que partan del reconocimiento de la diferencia. Que esta búsqueda se da al interior de una tensión que acompaña necesariamente al proceso de globalización: Cuanto más se acentúa el éste, más necesario se hace alimentarlo con modos locales de desarrollo económico, social, cultural, y con nuevas formas de protección de la vida.

En este contexto, el desarrollo local es concebido como la puesta en marcha en un territorio de políticas, programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población, o más precisamente, el proceso mediante el cuál la comunidad participa en las acciones referidas a la elevación de sus condiciones de vida.

Algunas características que posibilitan el desarrollo local

Los diferentes puntos de vista en torno al desarrollo local sostienen que este rol protagónico de los territorios en la perspectiva del desarrollo local se basa al menos en 6 características específicas a tener en cuenta:

⁵.- Lo local y la lucha contra la exclusión". Helsinki, 25.11.99

1.- Se desarrolla sobre la base de una sociedad local fuerte que posea:

- Una visión de futuro concertada y/o común.
- Una identidad, una actitud de progreso y un empoderamiento de la comunidad local.
- La existencia de determinadas características de gestión: Voluntad política, concertación de actores, organización de la población, reconocimiento y potenciación de recursos humanos y materiales.

En los sistemas ecológicos maduros la interdependencia entre las diferentes partes del ecosistema es fundamental. Pero en muchos lugares la concepción del poder refuerza la centralización y dificulta la creación local de respuestas asociativas y comunitarias adecuadas. Frente a ello, la integración de las colectividades locales y de sus miembros, permite recuperar la capacidad de autonomía del territorio, fortalecer la autoestima de sus habitantes, llevar a cabo iniciativas solidarias y compartir mayores niveles de responsabilidad colectiva.

2.- Se apoya en el gobierno local. Es necesario tener en cuenta como afirma el Banco Interamericano (⁶), que como ocurrió Europa en décadas pasadas, una de las características más importantes de América Latina en los últimos años ha sido la descentralización de sus decisiones y de las políticas fiscales que se llevan a cabo en la región. “En 1980 –dice Eduardo Rojas- se elegía a los alcaldes por votación directa en solo tres países de la región. En 1997, estas elecciones directas se realizaron en 17 de los 26 países miembros prestatarios del banco; en seis países más, los alcaldes fueron designados por consejos municipales electos”. Agrega Rojas que se observa además en los países de la región un progreso significativo en la descentralización del gasto público que hoy corresponde a un 15 % del gasto total.

Ello no obstante, la relación que existe entre el poder constituido y la organización comunitaria, que debiera ser de colaboración es todavía muchas veces de conflicto y de oposición. Modificar esta realidad supone un reconocimiento mutuo de la existencia del otro y un respeto a la naturaleza y a las prerrogativas de cada cuál.

El divorcio entre autoridad electa y sociedad civil es un freno para la planificación concertada y para la gestión integrada del territorio porque no permite entender las complejas relaciones bioecológicas, socioculturales y técnicas que existen en el territorio, ensayar formas de gestión replicables a mayor escala, optimizar recursos y hacer frente colectivamente a los retos que plantea la globalización económica.

3.- Se basa en el principio de “subsidiariedad activa”. Los modelos de desarrollo vigentes se basan en una relación vertical entre estado y sociedad que no solo no toma en cuenta ni valora la participación y los aportes de la sociedad civil, sino que además, actúa muchas veces de espaldas, y en ciertos momentos contra ésta. En contraposición a este modelo vigente ha sido plantado otro de abajo hacia arriba, que apunta a la concertación horizontal entre actores, teniendo al gobierno local como el momento principal de esta articulación de voluntades. La subsidiariedad activa postula que no es necesario ni conveniente realizar en un nivel superior acciones que se pueden hacer bien en los niveles inferiores.

Los aspectos anotados ponen énfasis en el gobierno democrático, en la organización comunitaria, en la planificación del desarrollo, en la concertación de agentes, en la gestión integrada del territorio y en la construcción de alianzas con otros territorios. Los problemas que debe resolver esta perspectiva de análisis son varios. Por ejemplo, no basta que el gobierno haya sido electo para que sea considerado como democrático. Para ello necesita además, cumplir con ciertas reglas de juego universalmente aceptadas y permitir la participación

⁶ .Ver: “Promover el Desarrollo Local con incentivos adecuados”, de Eduardo Rojas, Revista Desarrollo Social, BID, NY, Noviembre de 1999.

ciudadana en las decisiones y en la gestión del territorio. En el caso de las municipalidades ello supone una metamorfosis del gobierno local, concebido en América Latina más como un nivel inferior en la escala de la administración pública que como una expresión de la representación ciudadana.

4.- Parece factible en determinadas condiciones económicas. José Arocena en el texto “El desarrollo local ante lo global”, ⁽⁷⁾ plantea que existen diversas visiones que intentan explicar las posibilidades de desarrollo local en el contexto de la globalización. Ninguna de ellas pasa por alto el hecho de que la globalización sería una oportunidad solo para territorios de niveles medios de desarrollo dotados de capacidades estratégicas relevantes, entre otras,

- El capital social disponible
- El capital humano y la utilización adecuada de la mano de obra local.
- La optimización en el uso de los recursos
- El acceso a los avances técnicos y científicos.
- La retención de excedentes económicos en la localidad y la equidad en su distribución.
- La identificación e incentivo al desarrollo de las potencialidades locales haciendo uso del acervo histórico y cultural de la comunidad.
- La existencia de eslabonamientos económicos favorables al desarrollo de la localidad.

5.- El desarrollo local necesita determinadas características de infraestructura y de manejo ambiental que permitan:

- La integración física del territorio que posibilite mayores niveles de competitividad económica de la localidad.
- La sostenibilidad de las acciones en el tiempo.
- El cuidado del capital ambiental.

6.- Tiene sentido solo en el marco de una visión global del desarrollo regional. Si bien es fundamental reforzar el intercambio al interior de los territorios locales, el pensamiento y la acción encaminadas al cambio no pueden limitarse a la escala local. Es indispensable pensar en formas convenientes de articulación entre territorios diferentes y en la promoción de alianzas capaces de transformar lo local en global. Pero es preciso también conservar una imagen nacional del territorio porque ella permite diseñar políticas sustentables de distribución espacial. Ello implica:

- Una visión global del desarrollo regional.
- Una organización territorial favorable al desarrollo.
- El establecimiento de vínculos y alianzas entre territorios y entre sus poblaciones basadas en el rescate de las tradiciones comunitarias de ocupación del territorio.

Los ámbitos a considerar en materia de desarrollo local

No es fácil precisar el ámbito de lo local y por lo tanto, definir los límites del territorio al interior de los cuáles se lleva a cabo un proceso de desarrollo local. Cada disciplina aplica criterios diferentes, propios a su especialidad, para definir estos ámbitos. Mencionamos por ejemplo:

- El enfoque político administrativo que divide el territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos;
- El enfoque geopolítico, que prioriza las denominadas “zonas de influencia” que se orientan a ampliar progresivamente las fronteras del espacio local;

⁷.- En: “Desarrollo Local”, Esan / Usaid, 1999. Pp. 68 y siguientes.

- El enfoque ecológico, que sitúa a lo local en términos de ecosistema como unidad de gestión y de planificación (en nuestro caso ello podría equivaler al concepto de cuenca);
- El enfoque económico, que define a lo local por la existencia de un mercado integrado por un sistema vial adecuado.
- El enfoque urbanístico, que concibe lo local a partir de características de configuración espacial e indicadores de densidad y de población.
- El enfoque sociológico para el cuál lo local está definido por la vida comunitaria, por los lazos familiares, por intereses comunes, por la identidad de grupo, por las densidades sociales existentes.
- El enfoque antropológico que llama a tener en cuenta las tradiciones y el acervo cultural en materia de delimitación de ámbitos territoriales.

Todas estas maneras de enfrentar la delimitación del ámbito local sugieren que la división política administrativa que rige a los territorios es uno de los instrumentos posibles a utilizar pero no el único y a veces no el principal. Es el caso por ejemplo de la provincia de Yauli – La Oroya, en el centro del país, que tiene dificultades para integrar en su lógica de desarrollo a un distrito muy importante como es Marcapomacocha, cuya dinámica de vida lo acerca más a Lima que a su propia provincia.

Frente a las limitaciones que presenta la división político administrativa convencional y a las diversas posibilidades de definir el ámbito dentro del cuál se localiza un territorio, una posible alternativa es dejarnos guiar por la característica principal que prima en cada localidad. Así, en unos casos la frontera de un territorio puede estar enfatizada por el componente urbanístico, accidentes geográficos muy marcados, por ejemplo; en otros, la frontera física puede ser difícil de distinguir pero no así los lazos que unen a la comunidad, la cohesión social de la localidad.

ALGUNOS ENFOQUES REFERIDOS A LA PROBLEMÁTICA ESPACIAL

El enfoque geopolítico

La Geopolítica es la ciencia que estudia la influencia del factor geográfico en la vida y evolución de los Estados, y más específicamente, la naturaleza y las características de la inter relación hombre - medio ambiente geográfico en la conducción política. Para la geopolítica el **espacio**, la población y a la soberanía, son tres elementos constitutivos fundamentales del Estado. El espacio propiamente dicho se compone de:

- a) El núcleo de cohesión**, que es la zona geográfica sobre la que se ejerce el dominio espacial, que avanza del centro a la periferia.
- b) El núcleo vital**, que es la zona de mayor desarrollo económico, político, social y cultural, la más densa y la que posee mejores medios de comunicación y de transporte civiles y militares.
- c) El hinterland**, o espacio de crecimiento determinado sea por colonización, conquista o amalgamación.

Para la geopolítica todo espacio geográfico tiene una zona de polarización que viene a ser el núcleo de cohesión, desde el cuál se puede dominar o armonizar mejor dicho espacio. La expansión de todo núcleo de cohesión se realiza mediante una acción centrífuga caracterizada por tensiones que influyen el espacio circundante, cohesionándolo y acercándolo a la zona de influencia ⁽⁸⁾.

La escuela neoclásica

⁸ Edgardo Mercado Jarrín, "Ensayos", 1974, "Seguridad Política Estratégica" 1974

La escuela neoclásica aborda la reflexión sobre el espacio desde la perspectiva de la microeconomía, tratando de responder a la pregunta de qué es lo que determina que una actividad económica se implante en un sitio en vez de hacerlo en otro.

Según Adam Smith cada individuo busca su ventaja material, y al hacerlo no pretende fomentar el interés general ni sabe en qué medida lo está promoviendo. La iniciativa privada es el valor básico y cada hombre al buscar mejorar su propio estado material ayuda, sin intentarlo, a la sociedad a encontrar la armonía de intereses. De acuerdo con esta visión las leyes del mercado existen objetivamente, por fuera de la naturaleza humana, y se orientan a establecer un estado de equilibrio, roto circunstancialmente por algún suceso externo. Esta noción de equilibrio, tomada de la física y de la biología, será cuestionada años más tarde por Keynes, que sostendrá que la economía es sinónimo más bien de constante flujo e inestabilidad.

En 1826 el barón Von Thunen sostuvo que alrededor de un centro urbano o mercado tienden a formarse zonas concéntricas que otorgan distintos usos al suelo, y especificó las condiciones ideales para que ello suceda: La existencia de un lugar situado en una llanura sin formas y uniforme, de calidad de suelo variable, y de iguales posibilidades de acceso y transporte en todas las direcciones desde el punto central.

En los años comprendidos entre las dos guerras el foco de interés de la teoría de la localización se desarrolló en dos direcciones principales. En primer término las pautas de uso del suelo urbano fueron objeto de análisis análogos al de von Thunen. El centro de esta tendencia doctrinal fue la Universidad de Chicago, donde eruditos tales como Parks y Burgess (1925) patrocinaron el enfoque ecológico para tratar de explicar la localización dentro de las ciudades.

Este interés de los ecólogos por el uso del suelo en zonas concéntricas en las ciudades hizo que otros estudios pusieran mayor atención en la zona central de la ciudad. Así, durante la década del 40 se publicaron los trabajos de August Losh⁽⁹⁾ y se desarrolló la teoría de la localización a partir de estudios de la jerarquía del lugar central, de la conformación de redes, y de la delimitación de pautas de localización de las zonas de servicios.

Posteriormente se desarrolló la teoría de la decisión, con su énfasis creciente sobre los juegos, procesos de probabilidad y azar, decisiones sub óptimas y cadenas de decisiones secuenciales ha permitido el surgimiento de la teoría de los sistemas⁽¹⁰⁾. Así mismo, Mitchell y Rapkin⁽¹¹⁾ realizaron una importante definición del concepto de tráfico como "función del uso del suelo" según la cuál los vehículos se desplazan a lo largo de las carreteras para poder conectar actividades en localizaciones diferentes.

Las teorías de la externalidad

Mauricio Cuervo⁽¹²⁾ señala que el fracaso de la teoría neoclásica en establecer modelos de equilibrio económico espacial se explica por dos supuestos de operación erróneos: La autonomía de las decisiones individuales, y la creencia de que la interacción de las decisiones individuales no habría de amenazar el equilibrio deseado.

⁹ .- Die Raumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena 1940

¹⁰ .- The uses of Theory in the simulation of urban phenomena, Journal of the American Institute of planners, 1966 y "How to success with computers without really trying", ibd. 1967

¹¹ .- Mitchell Robert y Chester Rapkin: Urban Traffic: A function of land use, NY 1954

¹² "Industria y Ciudades", Tm, Bogotá 1997.

Ante ello diversos autores entre los que mencionamos a Philippe Aydalot ⁽¹³⁾, han desarrollado nuevos conceptos para explicar las limitaciones de la teoría neoclásica en materia de un funcionamiento de los mercados basado en la localización adecuada. Entre ellos la teoría de la externalidad y la introducción del plano de análisis mesoeconómico.

Estos nuevos enfoques toman como punto de partida la existencia de una serie de inter relaciones económicas que estarían altamente influenciadas por la localización: La cercanía o lejanía de las actividades puede propiciar o debilitar estas relaciones. Tanto las llamadas externalidades como las economías y diseconomías de aglomeración estudian las consecuencias que tiene esta situación de cercanía – lejanía para el desarrollo de los mercados.

En el primer caso la vecindad de los agentes económicos puede propiciar la transmisión no monetaria de determinados costos o beneficios según sea el caso: La congestión y la contaminación son dos de los principales costos de la concentración espacial de la actividad económica; la difusión de las innovaciones, el uso compartido de la infraestructura básica y el desarrollo de ciertas actividades se cuentan como algunos de los beneficios externos o externalidades positivas más significativos de las aglomeraciones.

En el segundo, la determinación acerca de si una aglomeración es propicia para generar economías o por el contrario produce diseconomías, se efectúa comparando las ventajas y desventajas que presenta la concentración física de la actividad estudiada. El balance final entre pros y contras permitirá definir la existencia o no de condiciones para el desarrollo de la actividad económica.

El estructuralismo

Manuel Castells, en su conocida obra “La Cuestión Urbana”, sostiene que los avances científicos y tecnológicos y la ampliación de los mercados permiten relativizar el problema de la localización de las empresas, que estaría hoy condicionada casi exclusivamente por las necesidades de mano de obra, muy cualificada para las industrias de punta y de muy bajo costo para la industria masiva.

Dice Castells que como consecuencia del progreso técnico, existe una autonomización creciente de la implantación industrial de las otroras determinantes geográficas: Energía moderna, materias primas sintéticas, nuevas vías de comunucación, rapidez creciente del transporte. Desde este punto de vista sostiene Castelles que el principal factor para la implantación de las industrias es la llamada economía de aglomera ción, que se crea en cualquier punto a partir del momento en el que existe una dimensión y una diversidad de servicios suficientes.

ESTADO DE LA CUESTION

Los enfoques a los que hemos hecho referencia no ayudan demasiado para abordar la realidad que queremos aprehender. En lo que se refiere a la geopolítica, porque alude a objetivos y estrategias estatales de ocupación del territorio. Y con el resto, porque como dice Mauricio Cuervo ⁽¹⁴⁾ analizando la teoría neoclásica, si bien permiten entender en qué medida la empresa depende del espacio, no aportan elementos para profundizar el estudio en torno al rol que juegan los diferentes factores en la configuración del territorio.

¹³ .- "Economie Régionale et Urbaine", París, Ed. Económica 1985.

¹⁴ "Industria y ciudades", Tm, Bogotá 1997

Ello parece deberse a que estas corrientes analizan sociedades capitalistas avanzadas, en las que las empresas convencionales juegan un papel muy importante y en los que la inversión privada dinamiza realmente la economía y genera condiciones para el desarrollo ⁽¹⁵⁾. Pero revelan limitaciones cuando se estudian territorios en los que la presencia de empresas de cierta envergadura es poco numerosa, o donde si existen lo hacen en forma de enclaves, condicionando toda actividad local sin otorgar a la comunidad ningún beneficio a cambio.

En muchos territorios de países como el nuestro no existen industrias de envergadura o la característica empresarial es la del enclave. ¿ Es entonces el desarrollo local viable solo en ciudades industriales más o menos importantes o en localidades en las que la empresa global opta por invertir porque encuentra ventajas específicas que se refieren a bajos costos de la mano de obra, existencia de materias primas o flexibilidad de la legislación laboral o ambiental? ¿ O debemos poner en cuestión la definición de desarrollo local tal como está planteada actualmente?

EL MUNDO ANDINO

Alejandro Camino ⁽¹⁶⁾, en un estudio sobre Cuyo Cuyo (Sandia, Puno), realizado entre 1977 y 1979, analiza la estrategia agrícola de los andes centrales, cuyo resultado permite contar con una gran diversidad de plantas cultivadas (legumbres, maíz, rizomas, tubérculos, frutales, entre otros). Una de las explicaciones a este hecho habría sido el control vertical de los pisos ecológicos que permitía un sistema de subsistencia que aprovechaba el potencial diferencial de cada zona. Para John Murra ⁽¹⁷⁾ los conocidos colonos Mitmaq de la época incaica no habrían sido sino una manifestación "tardía y muy alterada" de este antiquísimo patrón andino de control vertical de un máximo de pisos ecológicos.

La persistencia en el tiempo de este modelo, según Camino, podría deberse a a) que se trata de una estrategia eficiente de subsistencia adaptada a condiciones ecológicas típicas de las altas montañas tropicales, desfavorables a la agricultura; b) a la necesidad de los agricultores de controlar pastos en altura para la ganadería; c) al hecho de ser un sistema "adecuado y manejable de administración y de distribución del trabajo en tareas productivas a lo largo del calendario agrícola.

Camino establece tres modalidades de control vertical:

- El modelo "compacto", característico de valles pequeños y empinados con diferentes microclimas a corta distancia (Uchumarca, Sarhua, valle del río Cañete).
- El modelo "extendido" , característico de los grandes valles inter-andinos, donde la población se encuentra más uniformemente distribuida. En este caso, los productos mismos circulan a lo largo del valle a través de extensas y complejas redes de intercambio o mercados cíclicos localizados (Valle del Vilcanota Urubamba, Valle del Mantaro).
- El tipo "archipiélago" estudiado por Murra, que en 1975 analizó cinco casos, entre ellos destacan:
- El de las etnias pequeñas que habitaban en chaupi waranqa, en la zona más alta del Marañón y del Huallaga, donde unos cuantos miles de unidades domésticas controlaban, a

¹⁵ Debe entenderse acá empresa en su acepción amplia, no solo fabril

¹⁶ Tiempo y Espacio en la Estrategia de Subsistencia Andina: Un caso en las Vertientes Orientales Sud Peruanas", *Senri Ethnological Studies* 10 1982

¹⁷ .- "Formaciones económicas y políticas del mundo andino: El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades agrícolas", 1972.

través de colonias permanentes, varios recursos alejados de su mayor población. A tres días de camino hacia las alturas saliendo de Uchu y Macahuasi se llegaba Paucar, donde la población se dedicaba, al pastoreo y a las salinas. A tres días hacia abajo, se encontraban los cocales, los bosques y los algodones.

El control de los cocales se habría ejercido a través de representantes provenientes de pueblos y grupos étnicos de todas las parcialidades de los Chupayos, establecidos permanentemente con sus familias en la ceja de selva. Arriba, del núcleo en las punas de Chinchaycocha, pastaban sus rebaños, y en Yanacachi, excavaban la sal. Todas estas actividades, ejercidas por colonos permanentes, aseguraban a las comunidades y a los señores Yacha, Huancali o Chupaychu, el acceso a recursos que no sé daban en la zona nuclear, donde quedaba el grueso de la población y el mando político.

“Este conjunto de nichos y pisos podría definirse como la variante local del modelo pan andino de archipiélago verticales”, dice Murra, la misma que estaría caracterizada, entre otros, por los siguientes elementos:

- La existencia de una población densa, sede del mando político, y el abarcamiento de un máximo de islas.
- Arriba del núcleo había por lo menos dos pisos: Las Salinas de Yanachachi y los pastos en los alrededores de la laguna de Chinchaycocha. Tanto la Sal como los pastos eran compartidos con Salineros, pastores y rebaños de otros grupos étnicos. Ello podría querer decir que tal control vertical de un máximo de pisos ecológicos no se refiere solamente a una étnica, sino a una red de reclamos contradictorios, ajustes temporales, tensiones, luchas y treguas entre varios núcleos regionales. Debajo de los maizales los Yacha y los Chupaychu controlaban algodones y chacras de uchu. Igual que las salinas o cocales las chacras de algodón o ají eran multiétnicas y necesitaban gente residente para cuidar los intereses de cada grupo que compartía los recursos. Más abajo, llegamos a la ceja de selva, zona de mayor diversificación étnica y social.
- El de las étnias grandes, reinos antiplánicos, con núcleos en la cuenca del Titicaca. Se basa en la visita hecha por Garcí Díez de San Miguel al llamado “Reino de Lupaqa” por orden del gobernador Lope de García de Castro.

Lupaqa, uno de los tantos reinos lacustres de habla aymara, tenía 20 mil unidades domésticas, unas cien mil almas, mucho más que Chaupiwaraña, que tenía unas 2,500 a 3 mil unidades económicas.

Franklin Pease ⁽¹⁸⁾, sostiene que este manejo espacial en el mundo andino estaba basado en un régimen de múltiples reciprocidades, principalmente de prestaciones simétricas de energía humana regidas por pautas de parentesco (familia extensa – Ayllu). Dice Pease que en quechua waqcha es pobre, pero también es huérfano: En el mundo andino los pobres son los huérfanos, los que no tienen ni lazos ni familia.

Quienes regulaban estos intercambios eran los curacas, como mediadores de las relaciones y administradores de los excedentes y de su redistribución. Entre las principales formas de intercambio reseñadas por Pease, están la minka, o prestación común para obtener una obra de beneficio comunal, la mita o prestación de energía por turnos para producir bienes redistribuirles, y el yanaconaje (pobladores dedicados a producir para el poder).

La Ruptura del Modelo de gestión por cuencas

¹⁸.- “Los Incas: una introducción”.

Nathan Wachtel (Los Cambios Sociales en el Perú) sostiene que la conquista provocó una reorientación fundamental del espacio económico. En tiempos del imperio, Cuzco había sido el punto de convergencia por excelencia del mundo andino. Esta situación cambió radicalmente cuando la capital se estableció en Lima y las minas de Potosí pasaron a ser un área privilegiada de atracción económica.

Esta reorganización espacial se manifestó también a escala regional y local. La complementariedad vertical de la economía andina, que asociaba cultivos escalonados desde el nivel del mar hasta regiones a más de cuatro mil metros de altura, sufrió graves alteraciones cuando los españoles se repartieron las encomiendas y separaron a las colonias de mitimaes de sus centros de origen ⁽¹⁹⁾. Tal habría sido el caso del valle de Sama, en la costa, productor de maíz y de algodón, que fue desvinculado de la provincia de Chucuito. En otras circunstancias, fueron los mismos mitimaes los que regresaron a sus lugares de origen, o desaparecieron como producto de la catástrofe demográfica que siguió a la llegada de los españoles.

Desde los primeros tiempos de la colonia el régimen político y la organización territorial fueron diseñados para implementar de manera más eficiente el cobro de tributos y el control sobre la población y centralizar la mano de obra necesaria para la producción agrícola y minera. Con este fin se constituyeron reducciones, primero en el norte del virreinato y luego en el sur. Esta forma de localización de la población rompió el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, debido a que eliminó la complementariedad en el manejo de los recursos naturales que se lograba merced a la gestión vertical de los pisos ⁽²⁰⁾. Como fruto de este proceso se generó un orden social fragmentado, territorialmente desarticulado, orientado a la producción para el exterior.

Hacia 1560 la corona española implantó cabildos de indios destinados a garantizar el orden social del mundo andino. Pero como relata Guillermo Lohmann ⁽²¹⁾, pronto los alcaldes de indios promovidos por el Conde de Nieva “acreditaron su ineficacia para mantener el orden y la legalidad en cada uno de sus vastos territorios”: Hecho que habría llevado al gobernador García de Castro, que ocupó el poder el 25 de octubre de 1564, a instituir la autoridad de los corregidores y promover la concentración de la población indígena: “Comarca hubo en que 563 localidades esparcidas se redujeron a 40, con arreglo al capítulo 3 de las ordenanzas a que debían sujetarse los corregidores”. Este movimiento de concentración iniciado en la época del Marqués de Cañete alcanzó su culminación durante el período del virrey Toledo. El Perú fue dividido en cincuenta y seis distritos al interior de los cuales los corregidores, ejercieron funciones judiciales, administrativas y gubernativas, con notable independencia y mayores atribuciones que jueces y que alcaldes.

Lima se convirtió en el principal núcleo político administrativo del país, símbolo del poder hispano en América y punto de intermediación de las relaciones con el exterior. Debido a nuestras peculiaridades de desarrollo, caracterizado básicamente por la exportación de materias primas, primero a la metrópoli colonial y luego a Inglaterra y Estados Unidos, la

¹⁹ Si bien el sistema de encomiendas no concedía a su beneficiario sino el derecho a la percepción de un tributo y no el derecho de propiedad sobre la tierra de los indios que le eran confiados, era fácil para el encomendero desvirtuar el sistema de tributo y despojar a los indios de sus tierras (Al respecto ver el caso de Manchac, en la región de Huánuco. Wachtel relata que en ese lugar, hacia 1553 un encomendero, Sebastián Núñez de Prado, decidió explotar nuevamente las tierras abandonadas. Aunque la tasación de 1549 limitaba las obligaciones de los indios a 80 cestas de coca por año, obligó a los aborígenes a suministrar 300, mientras utilizaba el pretexto de su iniciativa para atribuirse en propiedad las plantaciones.

²⁰.- Ver: Maquet M. Paul y Núñez Rodrigo. “Las Huellas Locales”. Cenca, Lima 1994.

²¹.- “El Corregidor de Indios en el Perú”, pp. 45 y sgts.

capital se erigió desde muy temprano en la cabeza de una red urbana nacional desarticulada, hecho que no ha variado sustancialmente a pesar de los cambios operados en la economía del país ⁽²²⁾.

Este modelo dependiente de desarrollo no ha permitido realizar una ocupación plena del territorio ni un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales a partir de acciones de acondicionamiento territorial que estimularan y facilitaran el manejo del espacio regional y la promoción de las inversiones necesarias para el desarrollo. Así por ejemplo, resulta paradójico observar lo que ocurre en algunos de lugares como el distrito de Yauli, a veinte minutos de la Oroya, en la sierra central. En Yauli, a más de cuatro mil metros de altura sobre el nivel del mar, se realiza una activa labor de extracción minera. El distrito es un hermoso paraje que posee ganado, aguas termales, y lagunas de donde los lugareños extraen truchas. Yauli se encuentra, no obstante, en una aguda situación de pobreza. Los pastos y las lagunas están contaminadas por los relaves, no existe una carretera asfaltada a pesar de que los camiones van y vienen transportando mineral, y las decisiones sobre el manejo del territorio las toma directamente el Ministerio respectivo en coordinación con la empresa.

DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN PERUANA EN EL TERRITORIO NACIONAL

El Perú es hoy un país fundamentalmente urbano conformado por unas 61 conglomerados que agrupan a un 60% de la población nacional. Estas cifras deben, no obstante, ser consideradas solo como referenciales toda vez que se basan en datos del censo nacional de 1993. Hoy día de acuerdo con las tendencias existentes, las cifras de urbanización deben ser aún mayores, y más aún si flexibilizamos la convención que define como centro urbano aquel que alberga a 20 mil o más habitantes.

Estos centros urbanos se dividen de la siguiente manera:

- 1 con más de un millón de habitantes (Lima)
- 8 con un número de habitantes que oscila entre 255 mil y 629 mil:

- Arequipa 629,000
 - Trujillo 537,000
 - Chiclayo 393,000
 - Chimbote 291,000
 - Iquitos 274,000
 - Piura 272,000
 - Huancayo 279,000
 - Cuzco 255,000
- 21 centros urbanos con una población que oscila entre 180 y 50 mil habitantes, y
- 31 con una población que va de 46 mil a 20 mil.

Estas 61 ciudades se localizan como sigue:

37 en el costa, unidas por la carretera Panamericana de Tumbes a Tacna, que tiene como eje principal a Lima.

9 en la sierra, centro y sur, que tienen como epicentro a Huancayo.

²² .- "Migraciones internas, estructura urbana y estructura productiva", de Narda Henríquez, José Blanes y Sandra Vallenás, Mimeo, PUC, Lima 1979.

Seis que corresponden al conjunto Cuzco-Puno y Madre de Dios.
9 en el oriente, en los departamentos de Amazonas, Loreto, Huanuco y San Martín y en Cajamarca.

Reflexionando en torno a estos datos, se observa que el 80% de la población urbana se concentra en el eje de la costa: 6.3 millones en Lima, 1.5 millones en cuatro ciudades norteñas de entre 272,231 y 537,458 habitantes y 629,064 en Sur, en Arequipa. A ello se suma una red de 31 centros urbanos que fluctúan entre 174 mil y 20 habitantes: Sullana, Talara, Tumbes, Huaraz, Barranca, Huaral, Catacaos, Chulucanas, Ferreñafe, Lambayeque, Chepén, Pacasmayo, Chancay, Saña y Tután, por el norte, e Ica, Sullana, Chincha, Pisco, Mollendo, e Ilo por el sur, entre otros.

El 20% restante de la población urbana se localiza de la siguiente manera:

- 38% en los pueblos del oriente y Cajamarca.
- 30% en la sierra centro y sur, con clara predominancia de Huancayo, seguido muy de lejos por Ayacucho.
- 24% en el eje Cuzco-Puno y Puerto Maldonado, con una clara hegemonía de la capital cuzqueña y de Juliaca.

En lo que al ritmo de crecimiento se refiere, de acuerdo al censo de 1993 encontramos que en la costa norte, Tumbes y Huaraz experimentaron una ligera elevación de su tasa de crecimiento de 3.18% a 4.27% y de 3.47% a 3.88% respectivamente. Por el contrario, en diversas ciudades de Piura, Lambayeque y Ancash el ritmo de crecimiento cayó en promedio en 3 puntos.

En la costa sur, la tasa de crecimiento de Nazca se incrementó un 1.93% llegando a 2.27. En los casos de Ica, Moquegua, Tacna y Pisco prácticamente no hubo variación, aunque sus tasas de crecimiento continuaron siendo elevadas (3.06%, 4.16, 5.28 y 3.01 respectivamente).

Pero en Arequipa, Cañete, Mollendo, Camaná esta tasa descendió en promedio en un 2.88%.

En la sierra centro y sur las tasas de Huancayo, Abancay, Huancavelica y Andahuaylas crecieron en ese período en promedio en 1.84%, destacando Abancay que pasó de 4.34 a 7.93 y Andahuaylas que de 7.71 se elevó a 9.24%.

Por otro lado, el ritmo de crecimiento de ciudades mineras como Cerro de Pasco y La Oroya decreció dramáticamente, en el primer caso de 3.61 a 0.9% y en el segundo, de 5.56 a - 0.02%. También decreció significativamente Jauja (de 6.13 a 1.87).

En el eje de Puno, Cuzco y Madre de Dios no hubo variaciones significativas. Destacan el descenso de Juliaca, de 7.04 a 5.79, que mantiene no obstante un ritmo importante de crecimiento, y el de Puno de 5.22% a 2.98%.

En lo que se refiere a los centros urbanos del oriente podemos reseñar el ritmo alto de crecimiento de ciudades como Pucallpa, Huánuco, Tingo María y Juanjui y el estancamiento de Iquitos.

Los datos que tenemos a disposición confirman la predominancia de las ciudades de la costa por sobre los de la sierra y la selva, teniendo siempre a Lima como un eje fundamental de articulación. Se observa no obstante un cierto declive de núcleos tradicionalmente importantes: Arequipa, Mollendo, Camaná, Ica y Cañete por el Sur, y Piura, Lambayeque y Chimbote por el Norte. Ciudades con mayores niveles de crecimiento son Moquegua y Nazca

por el Sur y Huaraz por el Norte. En los extremos del país, Tumbes y Tacna mantienen un ritmo alto de crecimiento como producto de su actividad comercial en la frontera.

En la sierra Cuzco, parece encontrarse relativamente estancada, destacando Juliaca por el Sur y Huancayo en el centro. Ciudades pequeñas como Abancay y Huancavelica manifiestan también niveles hasta cierto punto importantes de crecimiento, lo mismo que Andahuaylas.

En la selva, Iquitos, Tarapoto y Puerto Maldonado no crecen a diferencia de lo que sucede con Huánuco, Tingo María, Pucallpa y Juanjuí.

En el marco de un proceso general de crecimiento de ciudades pequeñas e intermedias, se constata el surgimiento de determinados núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo de alguna actividad económica, de la coca por ejemplo en la selva, o de su estancamiento como los casos de Chimbote, Cerro de Pasco y La Oroya. En el caso de núcleos urbanos mayores, los cambios obedecen a tendencias macroeconómicas de naturaleza regional o nacional y a la configuración de nuevos corredores, como producto de desarrollo de actividades económicas de cierta magnitud o importancia facilitadas por el mejoramiento de la red vial.

Es necesario actualizar y precisar estas tendencias a fin de tener un cuadro preciso de cuáles son actualmente los principales centros de localización poblacional y cuáles las medidas que deben ser consideradas con el fin de corregir los problemas existentes o por venir.

LA SITUACIÓN DE LIMA

El ritmo de crecimiento de Lima ha venido declinando de manera sostenida, de 5.94% a 3.57% y a 2.86% respectivamente, en los períodos intercensales 1961-72, 1972-81 y 1981-1993. Aún así, su población se incrementa cada año en 152 mil personas, 95 mil nacidas en la capital y 57 mil migrantes.

Como ha sido dicho en otro texto ⁽²³⁾, si en 1940 Lima Metropolitana concentraba a un 10.4 de la población peruana, en 1993 esta proporción era ya del orden del 29% . Según proyecciones de población efectuadas por el PDM, la población limeña podría llegar el año 2010 a unos 10'337,100 habitantes.

Una particularidad de este crecimiento es que según cifras del PDM, éste se localizará por lo menos en un 70% en los distritos con mayor índice de asentamientos humanos de los 3 conos de la capital: San Juan de Lurigancho, Los Olivos, Puente Piedra, Ate Vitarte y Villa El Salvador. Si en los 60 Lima creció básicamente hacia el norte y en los 70 y 80 hacia el sur, en los 90 lo ha hecho en medida importante hacia el este. Es allí donde por lo general se localizan las familias con mayores índices de pobreza de Lima. Esta relación entre pobreza y habitantes de asentamientos humanos es particularmente notoria en los distritos de Chosica, Vitarte y San Juan de Lurigancho.

En cuanto a los indicadores de vivienda y de servicios en los distritos con mayores índices de pobreza, en el estudio antes citado se encontró que casi un 70% de las viviendas precarias del Cono Sur se concentraban en Villa El Salvador, San Juan de Miraflores y Chorrillos. En el Cono Norte Los Olivos, Comas, Puente Piedra e Independencia tenían un 80% de viviendas en igual estado. En el Este de la ciudad la mayor proporción de viviendas precarias, 77.6 se

²³ .- El problema de la vivienda en Lima Metropolitana". Paul Maquet. Cenca 1999.

encuentran en Ate y San Juan de Lurigancho. Igual cosa sucede con el agua potable y con el servicio de alcantarillado.

Estos asentamientos albergan a una parte significativa del 34% de familias limeñas que vive en situación de pobreza crítica sin acceso a la canasta básica (400 dólares) y del 8.5% que se halla en situación de pobreza extrema sin posibilidad de acceso a la canasta alimentaria (200 dólares). En un contexto en el que existe en Lima un porcentaje elevado de desempleo y de subempleo, debe entenderse que una proporción significativa de la población económicamente activa de estos asentamientos deba generar su propio empleo, mayormente en los rubros de servicios y de comercio al por menor, muchas veces en forma ambulatoria.

La tendencia histórica hace que estos barrios periféricos se consoliden poco a poco, integrándose al cabo de algunos años al continuo urbano, como consecuencia de la extensión de la red vial, del establecimiento de pequeños negocios, de la consolidación de la vivienda, del mejoramiento de los servicios y de la construcción de equipamientos. De una u otra forma todo ello dinamiza la creación de un mercado local cuyas dimensiones e importancias dependen de factores como aquellos que han sido reseñados más arriba.

Para el caso de nuestro estudio es muy importante diferenciar esta tendencia normal al desarrollo de intercambios económicos a nivel local, que en la medida en que el barrio se consolida, se hacen más complejos, de lo que podemos denominar propiamente como desarrollo local. De manera específica, es importante evaluar si en el caso de Lima los procesos de consolidación urbana han generado desarrollo local en lugares concretos como por ejemplo Comas, Villa El Salvador y San Juan de Lurigancho. Pero además, si la respuesta fuese afirmativa por lo menos en forma parcial, es necesario examinar si las condiciones que permitieron tal cosa en décadas pasadas subsisten hoy día.

LA RECUPERACION DE NUESTRO ACERVO CULTURAL

La descentralización ha sido planteada por diversos autores como una reforma democrática que tiene como objetivo fundamental crear condiciones para un desarrollo territorial homogéneo en beneficio de la población, de las localidades, regiones, y del país en general. Con ese propósito busca potenciar los recursos y capacidades regionales y locales y distribuir de manera racional y adecuada la riqueza nacional.

Lo local constituye una pieza angular de tal proceso porque es en este ámbito espacial concreto donde cobran vida tres factores esenciales para el desarrollo: EL capital humano, el acervo cultural y la riqueza natural. La forma como la sociedad local movilice estos recursos y se articule con otras comunidades de la región y del país, determinará las posibilidades de creación de polos que hagan viable el desarrollo.

Las alianzas estratégicas entre sectores sociales y entre territorios, orientadas a crear condiciones y a diseñar instrumentos concretos de movilización de este capital social. En el Perú estas alianzas pueden tomar como base **la tradición de manejo integrado de cuencas a través del control vertical de pisos ecológicos**, propio de la cultura andina. Ello permitiría rescatar lo que Camino define como ocupación territorial discontinua, tipo archipiélago, basada en la presencia de miembros de una familia extensa en diversos ámbitos espaciales.

Con relación a ello son muy interesantes los estudios de Jurgen Golte y N. Adams ⁽²⁴⁾ y de Teófilo Altamirano ⁽²⁵⁾, que examinan la relación existente entre el lugar de origen y de destino de los migrantes y las estrategias que desarrollan para su inserción en el mundo urbano.

- En el interior del país los ejes articuladores de este tejido socio espacial vendrían a ser las llamadas ciudades intermedias, de 50 mil o más habitantes, que son muchas de ellas capitales de departamento.
- En Lima los ejes de articulación de dos espacios discontinuos - Metrópoli y pueblo de origen - serían los conos de ingreso a la capital.
- Al interior de la capital, de un cono o de un distrito cabe la posibilidad de que se reproduzca esta lógica de localización planteada y que se plantee la existencia de relaciones cruzadas entre localidades al interior de la ciudad.

Este esquema de análisis podría ayudarnos a definir en nuestros propios términos:

- Lo que debemos entender por “local”. Parafraseando a Camino y retomando la experiencia andina, podríamos establecer como hipótesis de trabajo la existencia de espacios locales “compactos”, espacios locales “extendidos”, y espacios locales de tipo “archipiélago.
- La definición de desarrollo local, que se fundaría no tanto en la dinamización de los mercados sobre la base del desarrollo de la empresa, sino en los principios de la complementariedad y de la cooperación entre territorios. Es de hacer notar que este enfoque del desarrollo local no entra necesariamente en contradicción con las exigencias de competitividad que impone el mundo globalizado. Constituye, más bien un requisito para lograr esta competitividad.
- Las estrategias a implementar: Se entiende que a configuraciones espaciales diferentes debieran corresponder estrategias de desarrollo diferentes.
- Las posibilidades de desarrollo de localidades periféricas o marginales de las grandes ciudades, que de espacios de exclusión ellas se transformen en territorios integrados a su entorno microregional.

Lo dicho permite replantear las condiciones expuestas en el punto 5 del acápite “Algunas bases para el desarrollo local”, de la siguiente manera: En nuestro caso concreto las capacidades estratégicas relevantes de un territorio se podrían ver reforzadas por la existencia de relaciones de solidaridad y de complementariedad espacial, fundadas en lazos familiares, entendidos éstos de manera amplia.

Esta ventaja estratégica, que podemos considerar como “operacional” en materia de desarrollo local, no es privativa del Perú. Constituye una de las formas en las que se manifiesta la comunidad, de la que existen múltiples experiencias a través del mundo. Son éstas, relaciones que permiten imaginar formas societales distintas y maneras también diferentes de concebir la relación entre hombre y naturaleza.

“Lok nitti es el término sánscrito introducido por Mahatma Gandhi para denominar al gobierno del pueblo y a los poderes ejercidos por el pueblo. Esta noción –nos dice Daly

²⁴ Golte y Adams: “Los Caballos de Troya de los Invasores”, IEP, Lima 1988

²⁵ Presencia Andina en Lima Metropolitana, PUCP, Lima 1984

H.E. (²⁶) – se opone al raj niti, que designa las reglas que rigen el poder estatista de un gobierno centralista. El lok niti forma parte de los fundamentos políticos del Programa Constructivo Socioeconómico de Gandhi, conocido en India con el nombre de “Savoyada” – concluye el autor citado –“.

Algunos principios que formaban la base de este programa eran los siguientes:

- La comunidad de la pequeña ciudad es la unidad de base geográfica y demográfica que promueve la democracia participativa por la vía de los gramn sabha, especies de consejos populares compuestos por adultos.
- Estas unidades se organizan en Federación a un nivel geográfico y demográfico más extendido. Los diputados, electos a un nivel inferior, representan a cada una de estas unidades.
- Las actividades económicas, políticas y sociales son emprendidas por organizaciones populares, que funcionan a un nivel conveniente y con un tamaño coherente; lo que permite el máximo de control de operación y de una mejor distribución de los beneficios entre los implicados.

El movimiento “savoyada”, de Sri Lanka, fundado sobre los principios de Gandhi, ofrece una aproximación holística en la manera de considerar los aspectos religiosos, políticos, morales, económicos y educativos en la construcción de la comunidad. La pregunta que se plantea es cómo la ciudad puede satisfacer sus necesidades de manera más eficaz. Estas decisiones son tomadas por los ciudadanos mismos, que son los implicados en las actividades orientadas a incrementar la productividad. Entre otras, estas actividades son: Instalar una bomba de agua para aumentar las reservas, acrecentar la producción alimentaria por medio de métodos más eficaces de tratamiento de los suelos. De esta manera, las actividades son emprendidas al interior del marco de la comunidad, lo que pone en primer plano su carácter comunitario y sus capacidades de producción.

Ello no obstante, antes que idealizar las ciudades pequeñas y medianas de Asia del Sur, es necesario reconocer que ellas son, por propia naturaleza, como reales unidades a nivel político, económico y social, que contienen en sí mismas fortalezas y debilidades. Esta aproximación fundada en la comunidad no es un sistema exento de errores y en el cuál no se toleran los errores. Si se cometen errores, ello sucede a pequeña escala y no tendrán un impacto desfavorable sobre comunidades y/o individuos en número significativo. Pero si no hay errores este acercamiento basado en la comunidad facilitará el desarrollo de un auténtico progreso económico a pequeña escala.

Sixto Roxas (²⁷) señala con razón, refiriéndose a su propia experiencia en Filipinas, que el programa comunitario no implica un simple retorno a la agricultura tradicional sino que reivindica la utilización de tecnología de punta en una óptica comunitaria. “Este nuevo paradigma –dice- descansa sobre el modelo creado a partir de la naturaleza: Comunitario, métodos de producción intensivo, diversificado y concebido en función del punto de vista del beneficiario último, la vida humana y su comunidad nacional.

²⁶ Daly. H.E., Cobb Jr, JB de Forsenka:” Una red de Ong’s orientada al alivio de la pobreza”, Angok Monograph, series No. 10, 6. 6-8, Sri Lanka, en Cahiers FPH 107.

²⁷ Ficha de experiencias/ Filipinas 1998 – Répenser les Territoires 107, FPH.

La comunidad –continúa Sixto Roxas- al interior de un hábitat concreto (considerado como un ecosistema) se plantea la existencia de una unidad de organización, de gestión, de planificación y de contabilidad, tan importante y operacional como puede ser una empresa. Pero para alcanzar este nivel las organizaciones comunitarias deberían alcanzar el mismo nivel de control, de excelencia técnica, disciplina de gestión y de eficacia operacional que una empresa”.