

# Perú Bicentenario: el horizonte de la República de Ciudadanos

Desafíos de la Nación desde la Territorialidad,  
la República y la Descentralización



Manuel Dammert Ego Aguirre

PERÚ BICENTENARIO:  
EL HORIZONTE DE LA REPÚBLICA DE CIUDADANOS

*Desafíos de la Nación desde la Territorialidad, la República y la  
Descentralización.*

Manuel Dammert Ego Aguirre

**Perú Bicentenario:  
el horizonte de la  
República de Ciudadanos**

Desafíos de la Nación desde la Territorialidad, la  
República y la Descentralización

PERÚ BICENTENARIO:  
EL HORIZONTE DE LA REPÚBLICA DE CIUDADANOS

*Desafíos de la Nación desde la Territorialidad, la República y la  
Descentralización*

Manuel Dammert Ego Aguirre

© Manuel Dammert Ego Aguirre / Autor  
manudam@terra.com.pe

© Gráfica Editora Don Bosco S. A.  
editoradonbosco@hotmail.com  
Av. Brasil 220, Breña.  
Telf.: 423 5225 Anexo: 153.

CUIDADO DE EDICIÓN Y DISEÑO DE CARÁTULA:

Gregorio Quispe Cuzcano  
goyoquispe@yahoo.es

Primera edición, 500 ejemplares.

Impresión: Gráfica Editora Don Bosco S. A.

Lima, agosto 2013.  
Impreso en el Perú.

## Contenido

	Pág.
I. La crisis mundial y la disyuntiva Geoestratégica de la Nación	13
II. Un enfoque de Territorialidad para la República de Ciudadanos: Territorios, Descentralización, Ciudades	16
1. El territorio, gestión y usos	16
2. Territorio: las nuevas condiciones de apropiación del espacio	20
3. Territorialidad en los Cambios de la Nueva Era	23
4. El territorio: producción social, nueva corporalidad social, el lugar y el urbanismo sin ciudad	25
5. Las nuevas condiciones de la Nación y la Descentralización: metropolización, territorios urbano-rurales	28
5.1 Ciudades globales y metropolización regional	29
5.2 Territorios urbanos rurales	30
6. Desarrollo Territorial sinérgico	31
III. Perú: periodificación histórica de relación entre Repúblicas y Territorios. Desafíos de la República de Ciudadanos ante la Des-topía Neoliberal de la República Lobbyista	34
1. Base Civilizatoria: El Mundo Andino, el Imperio y Señoríos del Sol, Ítlico, del arado de pie, y los intercambios a larga distancia en territorios discontinuos en verticalidad complementaria	34
2. El Virreinato del Perú, en el área periférica del Imperio Español, zona de abastecimiento mundial con sistema continental minero de moneda-metálica para los nexos mundiales de Europa con China-India	35

3. La Revolución Nacional de Túpac Amaru, y la contrarrevolución borbónica absolutista a escala continental	36
4. La Independencia Continental, con la formación de la Nación Peruana por los Criollos, y la República Criolla Mercantil-Guanera	37
5. Desde fines del S XIX y hasta mediados del Siglo XX, la reconstrucción nacional desde la “nación mestiza” y la república oligárquica.	38
6. Desde los años 70 al S. XXI, la Nación entre dos Republicas: la república neoliberal lobbyista y la república democrática de ciudadanos	39
IV. El Territorio del Perú como Nación en la Patria Grande Suramericana	42
1. La base civilizatoria andino amazónica	42
2. Geopolítica nacional y la deforme malla de objetos socio técnicos y sus infraestructuras	46
2.1 El Viraje Geopolítico: abandono de soberanía y Suramérica, para subordinarse a estrategia del patio trasero de USA	47
2.2 Crisis Nacional y nueva Matriz Energética	48
2.3 Los puertos y el sistema de transportes multimodal	54
2.4 La precarización laboral como forma principal de acumulación de capital	60
3. Brechas territoriales de desigualdad, de la mano con el archipiélago minero-energético y la recentralización logística	67
V. Las dos Repúblicas (Plutocrática lobbyista versus la Democrática Ciudadana) y la reforma política	71
VI. Las vicisitudes de las Reformas Descentralistas en Perú	76
1. Reformas Burocrática y Neoliberal del Estado en el Perú	76
2. Las Primera Reforma Descentralista del Siglo XX	79
3. La Segunda Reforma en marcha: dos primeras Etapas	81

4. Tercera etapa actual: desafíos a la Descentralización desde el 2011	83
VII. La Vía ciudadana de Reforma del Estado	88
1. Valores Públicos para afirmar la responsabilidad del Estado en el Desarrollo Descentralizado	88
2. El territorio, lugar de las políticas públicas de desarrollo	90
3. Los desafíos existentes	90
4. Gestión pública por resultados para el Desarrollo, superando la unilateral gestión ineficiente y centralista desde el corto plazo presupuestal	93
5. Sinergias territoriales nacional-macro regionales	95
5.1 Afirmar el cambio de la matriz energética nacional, reduciendo los costos de la energía a los usuarios, y promoviendo su uso eficiente	95
5.2 Ampliación de mercados en el bloque suramericano, destrabando barreras y mejorando infraestructuras de conectividad	96
5.3 Impulso productivo sustentable	97
5.4 Impulso a los programas sociales y simultáneos cambios sustantivos en las políticas sociales universales de salud y educación	97
6. Rediseño Institucional de la Descentralización	98
7. Reforma descentralista desde la nueva gestión del territorio, superando las trabas a los gobiernos y sociedades locales y regionales	100
7.1 Agilizar inversión pública descentralizada con proyectos anclas sinérgicos, transferencias con mas autonomías, y gestión en red intergubernamental	100
7.2 Reimpulso a las Juntas de Coordinación Interregional como plataformas activas de los ejes nacionales de integración y desarrollo, en coordinación con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales	103

7.3	Corregir las discrecionalidad, ineficiencia y concentración en las transferencias a las Municipalidades por los fondos, y mejorar la calidad del gasto con sinergias territoriales como señala el PNDR 2012-2016	104
7.4	Tipología Municipal, Transferencias y Autonomías	105
7.5	Descentralización Fiscal a favor de los Gobiernos Locales	107
7.6	Establecer tipología municipal, empezando con el régimen de los 1,303 Municipios Rurales reconocidos el 2011	107
7.7	Impulsar las mancomunidades municipales, como fuerza activa de la inversión e Instrumento asociativo de gobernanza.	108
	Bibliografía Básica	109



**IX CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA  
HACIA UNA SOCIOLOGÍA Y SOCIEDAD TRANSCULTURAL DE VIDA**

**5 - 8 de Agosto de 2013**

**Mesa 3**

**EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO DE LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Perú Bicentenario:  
el horizonte de la República de Ciudadanos  
Desafíos de la Nación desde la Territorialidad, la República  
y la Descentralización**

**Ponencia de Manuel Dammert Ego Aguirre\***

- \* Sociólogo, Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, UNMSM; Doctorante en Sociología en el Posgrado de la UNMSM, Miembro Distinguido del Colegio de Sociólogos del Perú 2013, Congresista de la República.



# **Perú Bicentenario: el horizonte de la República de Ciudadanos**

**(Desafíos de la Nación desde la Territorialidad, la República y la  
Descentralización)**

Este Ensayo tiene como referencia los estudios avanzados en la preparación de la Tesis de Doctorado en Sociología en los últimos años, publicados parcialmente en algunos libros y revistas especializadas, y en los estudios y la propuesta de Plan de Descentralización y Regionalización 2012-2016, elaborado y formulado desde la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, entre Agosto y Diciembre 2011. El hilo conductor de estas reflexiones, plantea que la rebelión continental desde 1780 al llamado del precursor Túpac Amaru II para unir el “cuerpo de la nación”, y la promesa de la Nación Integral formulada en los años 20-30 del S. XX por José Carlos Mariátegui, requieren un renovado Enfoque de República y Territorio para afirmar una vía ciudadana para el Desarrollo Nacional Descentralizado del Perú en Suramérica Integrada en su bicentenario independentista. Hace hincapié en el desarrollo de la nación, comunidad de historia común no predeterminedada, con el poder de ciudadanía forjado en la conquista de derechos y atribuciones de soberanía popular. Desde los años 70 del Siglo XX hasta la actualidad se expresa en la pugna entre la República Lobbyista imperante y la República de ciudadanía, asumiendo como sustantivo el pujante y creciente poder de ciudadanía. Este se manifiesta en diversos movimientos sociopolíticos y ámbitos, como en los millones de hectáreas recuperadas al latifundio por la pequeña producción familiar y comunal, en costa, sierra y amazonía; en la autoconstrucción de ciudades por los pobladores; en la micro y pequeña empresa mayoritaria; en la extensión de la educación financiada por las familias; en la persistente creación cultural pluriétnica; en los diversos derechos políticos, cívicos, sociales, de género y ambientales, arrancados y pugna con la plutocracia lobbyista. Este amplio pero disperso y fragmentado poder de ciudadanía, en el Bicentenario Nacional, es el horizonte democrático del desafío de la República de Ciudadanos.



## **I. La crisis mundial y la disyuntiva Geoestratégica de la Nación.**

El mundo está a puertas de una nueva etapa de la actual crisis mundial. Los escenarios previsibles son diversos: de mayor o menor recesión sistémica, de intenso y complejo cambio geoestratégico multipolar y de cambio tecnológico no resuelto en el medio técnico-ambiental-informacional en la perspectiva energética postpetróleo en busca de una fuente energética sostenible.

Desde su estallido en el 2008, se hacen evidentes los neoproteccionismos de los grandes “bloques-regionales” en que se manifiesta la actual multipolaridad. Se ha terminado el reino unipolar de USA y del neoliberalismo autoproclamado eterno. Asistimos a una nueva configuración que tiene a China como la futura mayor economía del mundo y a los países del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) como las fuerzas emergentes de este cambio, el que tiene el carácter de encuentro de civilizaciones.

El epicentro de la actual fase de la crisis mundial está en la Eurozona al borde de la recesión, la que en dupla con USA, son los dos grandes bloques en crisis del capitalismo y su predominante forma financiera desbocada. En esta fase, nadie sabe cómo se reformulara la crisis tras unos años, o si estallara rápidamente una más amplia crisis financiera y recesión global. Todos admiten que será de todas maneras una crisis larga, y de la

cual, hasta en la reunión cumbre de los poderes privados del capitalismo en Davos, se reconoce que se requiere una “gran transformación”.

El Perú aplica actualmente políticas estructurales de estabilidad monetaria y fiscal. Se dispone de reservas netas a Enero del 2012 por US\$ 50,301 millones, las que representan el 29% del PBI. Pero ni una ni otra, ni la estabilidad monetaria fiscal ni las reservas, bastan para responder en la Nación a los desafíos de la crisis mundial actual y su naturaleza de cambios y transformaciones.

El Perú como nación vive singular momento histórico y una disyuntiva básica de cambios. Tras 20 años de neoliberalismo esta requerido de superar el modelo primario exportador depredador, para cambiar a un crecimiento que para ser inclusivo con desarrollo debe industrializar el país con amplias macroregiones integradas nacionalmente, en una nueva relación sustentable con el medio ambiente, el que es megadiverso pero altamente vulnerable acrecentado por el cambio climático en curso.

El Perú tiene serios problemas para enfrentar esta crisis: energía limitada y cara (regalamos el gas exportándolo barato para comprar petróleo caro), afectación mayor a los serios impactos del calentamiento global por políticas extractivistas depredadoras, concentración de la propiedad en oligopolios lobbystas y neolatifundios, sobrecostos logísticos recentralizando los flujos del territorio nacional en Lima-Callao, Estado centralista burocrático que traba las inversiones e iniciativas de los gobiernos y sociedades subnacionales, aislamiento de la integración suramericana y en UNASUR, crédito caro altamente oneroso, bloqueo al desarrollo del valor agregado en la producción y en la ciencia y tecnología, precariedad del empleo, en las condiciones de vida mayoritarias y en la empresarialidad.

La necesaria política nacional para enfrentar esta crisis, debe recurrir al mercado nacional y a dinamizar la inversión pública. Debe iniciar cambios estructurales con un enfoque de mediano plazo, incluyendo para estas perspectivas la convocatoria y facilidades a la inversión internacional que está buscando acceder a países como el nuestro y a la que debe atraerse, pero sin supeditarse a ella. La crisis mundial no se la puede enfrentar desde la visión estrecha predominante de “cajero” del Estado centralista de la actual república llobysta. Esta perspectiva, mantiene los graves problemas nacionales señalados del modelo neoliberal en crisis. Está atada al presupuesto del corto plazo y sometida a la especulación financiera global,

aislada del bloque suramericano y de sus procesos integracionistas, reduce los mercados regionales a crecimientos de créditos comerciales urbanos, e impulsa la explotación de los recursos naturales sin cambio sustentable de valor agregado.

Para afrontar la crisis mundial y transformarla en oportunidad para el desarrollo nacional, hay que iniciar los cambios nacionales hacia la república de ciudadanos, con la descentralización y desde el territorio integrado y sostenible. Es urgente abrir curso al crecimiento y desarrollo sustentables, diversificados y con valor agregado. Para enfrentar la actual crisis se requiere recurrir a los mercados internos, y a potenciar la inversión pública, como base para atraer la inversión internacional. Esto solo pueda hacerse si la inversión pública, especialmente de los gobiernos subnacionales y de las empresas públicas, forma parte de un plan de mediano plazo. Si promueve cambios efectivos con proyecciones, que articulen sinergias territoriales en proyectos estructurantes de nuestros ejes de integración macro regionales. La política anticrisis para dar importancia a los mercados internos, necesita asentarse en la integración de una nación que debe pasar al desarrollo con valor agregado, con políticas públicas articuladas sobre fuentes energéticas, producción, infraestructuras, empleos, créditos, ciencia y tecnología. Pero algo más y crucial: requiere iniciar el cambio de la república lobbysta a una república de ciudadanos. Es decisiva la reforma del Estado centralista y burocrático, organizado estos últimos 20 años por la hegemonía lobbysta, de mera intermediación para aprovechar rentas de la reprimarización y el centralismo de la economía y el territorio. Esta república lobbysta y su estado mafioso, es una de las trabas fundamentales para dar respuesta a la crisis y avanzar hacia una república democrática de ciudadanos. El impulso a los mercados internos y de integración suramericana, a la innovación, productividad y trabajo digno, y a la reforma descentralista del Estado, deben ser las sólidas columnas de una vía ciudadana para que junto a las adecuadas políticas de estabilidad monetarias y fiscales, logremos posicionar al Perú en el mundo cambiante, para enfrentar en forma inmediata la crisis en mejores condiciones para el progreso nacional.

## **II. Un enfoque de Territorialidad para la República de Ciudadanos: Territorios, Descentralización, Ciudades.**

Los territorios son producidos socialmente, y expresan su dinámica en la dialéctica de crecimiento y desarrollo. El enfoque territorial nos permite este acercamiento fundamental a los desafíos de la Nación y su horizonte con la República de ciudadanos.

### **1. El territorio, gestión y usos.**

El territorio es la corporalidad social, el lugar de las políticas públicas. Para el desarrollo nacional es necesario partir del territorio, de su gestión y usos. Las ciudades son una de las diversas modalidades del territorio, las ciudades no están fuera de un territorio. Y la interacción de la ciudad no solamente es entre las personas, es también con la naturaleza, en la cual la ciudad se construye como el principal instrumento artificial. La ciudad es un artefacto cultural construido en un territorio producido. La relación entre el territorio y la ciudad, clave para la descentralización, es uno de los temas más complejos de las ciencias sociales, de la geografía y en general de las políticas públicas. Por eso es importante partir del propio territorio y preguntarnos de qué estamos hablando cuando hablamos de territorio.



Debemos redefinir el espacio local, qué es para nosotros el territorio local. La idea que se ha manejado en planeamiento en políticas públicas en las últimas décadas es que lo local es la suma agregada desde lo particular, que va creciendo en densidad. Entonces se dice agregadamente: es mi casa, mi manzana, mi barrio, mi sector, mi distrito, mi provincia, mi región y mi nación, y luego el mundo. En esa escala se van diseñando los planes. Esta es la idea acumulativa del territorio.

Sin embargo, realmente no es así. El territorio es global localizado, es multiescalar integrado, o también calificado como estructuralmente heterogéneo o desigual y combinado. Multiescalar: Global y Local al mismo tiempo. Glocal, quiere decir que no estamos fuera de lo que es el proceso de globalización, no hay lugar del mundo que no esté interconectado, hasta los “no contactados” ya está ubicados por satélite. No hay un lugar en el planeta que no esté conectado y a partir de esto encontramos algunos cambios que debemos tener en cuenta porque van a modificar la producción social del espacio y la relación de territorio y ciudad. Son los cambios en la práctica del espacio-tiempo, como señalan David Harvey y Anthony Giddens. Comentemos varios aspectos de estas reflexiones acerca de esta producción social multiescalar.

**Un primer aspecto**, existe una nueva convergencia del espacio-tiempo: instantaneidad del tiempo presente y cambios de las distancias sociales y geográficas.

El ser humano vive cada vez más intensamente el presente y este se ha convertido en fundamental para el significado de la práctica social y su relación con los objetos. Se trata de un presente prevaleciente y que cambia muy rápidamente. Se ha roto la relación pasado-presente-futuro, en los procesos de forja del territorio y su apropiación por los sujetos sociales. Existe una ruptura en el territorio, que expresa la ruptura de significantes, una ruptura en los sujetos y sus lazos sociales, en la vida de las propias personas y de su trabajo en la reproducción social como especie.

Además de fragmentarse, el tiempo se ha fagocitado las distancias. Hace muchos años si alguien tomaba un barco para irse a Europa se despedía con lágrimas en los ojos porque no se sabía cuándo se le iba a volver a ver. Ahora alguien toma un avión y se le dice cuándo regresas para seguir conversando, mientras se continúa con la conexión virtual

en tiempo real gracias a las redes de fibras ópticas y los satélites. La distancia se ha comprimido, y esto modifica el tiempo social.

En el país también las distancias son otras. La distancia geográfica es distinta a la distancia social y económica. La organización de la vida en distancias se modifica sustancialmente, e impacta en las dinámicas de las ciudades. Se genera una singular convergencia espacio tiempo en nuevas condiciones.

**Un segundo aspecto**, encontramos un distanciamiento del espacio tiempo: anclaje y desanclaje en la interacción social y con los lugares.

Nuestra manera de vivir el tiempo nos hace arraigar, anclarnos, en un lugar, en un territorio de práctica con sentido, en un tipo de integración social. En sociedades anteriores eran predominantes los vínculos de co-presencia, cara a cara. Se expresaban en los tiempos del barrio, de la comunidad campesina o de las zonas de una provincia, básicamente era un mundo comunal (agrario) o de incipiente vida urbana, donde todos se conocían. Esa forma de interacción ahora ha cambiando, algunos como Giddens la denominan el desanclaje. Ha cambiado porque se han construido sistemas expertos, anónimos, que intervienen en forma predominante en los procesos de la interacción social. Estos sistemas expertos en las diversas esferas de las prácticas sociales son, entre otros, los sistemas de transportes, de las comunicaciones, de la administración, de los servicios públicos estatales, de la educación. Son anónimos y funcionan en base a una normatividad institucionalizada, de la cual formamos parte pero no tenemos un control pues ella está mediada por las diversas formas y modalidades de las esferas de la república, como espacio común para resolver los asuntos comunes.

Estos procesos han cambiado nuestra forma de relación, ampliando drásticamente la modalidad de interacción social, pero reduciendo las interacciones cara a cara, sin que dejen de ser las más importantes y decisorias de significados. Tanto ha cambiado el desanclaje del mundo actual que a diferencia de antes, lo que era la expresión máxima de la interacción humana en co-presencia, el amor entre dos personas, que tenían que mirarse, olerse o sentirse en su calor, hoy hasta es posible que la gente se enamore por internet. Vivimos a escala global y nacional, maneras distintas de vivir la interacción social.

**Un tercer aspecto**, la compresión del espacio tiempo: reducción del tiempo de rotación del capital en la vida social y deslumbramiento del presente.

Se reduce el tiempo de rotación del capital, las ganancias reposan en circuitos financieros globales que mudan sus localizaciones con rapidez instantánea en busca de plusvalías fugaces, y los bienes se hacen más efímeros en su vida útil para incentivar la acumulación con la mayor condiciones efímera de los bienes y la vida misma. Se está viviendo más intensamente el presente: es una intensidad deslumbrante y precaria, pues el tiempo se ha comprimido, atado a un presente deslumbrante. Esta modificación de la vivencia no es un tema personal, es una manera como la sociedad trabaja y se organiza y esto va a ser fundamental para la vida urbana. La vida urbana es donde más se expresa la relación espacio-tiempo y la mayoría de los sistemas de vida urbana están vinculados a cómo la gente vive de otra forma su espacio-tiempo. La nueva era digital, hace de la información la atmosfera de la vida social, forja nuevos objetos socio técnicos saturados de intencionalidad, y convierte la información en energía y materia prima de la vida en sociedad, alterando los vínculos de la practica humana en su ser corporal con los procesos de la naturaleza, de la que forma parte.

Estos cambios dan una singular importancia en las ciudades a los espacios públicos de interacción, a la deslocalización específica y relaciones segmentadas de actividades propias de la urbe (sistemas de comunicación y transporte, áreas de trabajo, zonas de vivienda y recreación, servicios públicos estatales), porque permiten vivir cotidianamente el tiempo, el espacio-tiempo, conectando las modalidades de interacción.

**Un cuarto aspecto.** Existe una pugna en la gestión del espacio entre dos racionalidades: la racionalidad dominante del espacio global, que tiene hegemonía y busca establecer sus pautas y relaciones; y la racionalidad de la localidad, de la región, de la nación, que le da un significado a su proyección a partir de las poblaciones y condiciones de esa localidad. Racionalidades en pugna de la práctica social, entre constreñir y depredar los territorios o ampliar los ámbitos autonómicos de la vida social para la libertad, las condiciones de solidaridad, y el ejercicio de la democracia ciudadana.

## **2. Territorio: las nuevas condiciones de apropiación del espacio.**

Se ha planteado que el sistema mundial actual es el que corresponde al de “economía mundo”, en el cual la estructura política tiende vincular la cultura con la localización espacial.

Para Immanuel Wallerstein existe un gran sistema, un gran espacio común organizado como economía mundo, el que no es homogéneo sino que tiende a estar organizado en forma dispar a nivel social y geográfico. Para él la economía mundo está dividida en tres ámbitos: estado del centro, áreas periféricas y áreas semiperiféricas. Los estados del centro están constituidos por fuertes aparatos de Estado unidos a culturas nacionales integradas. Las áreas periféricas no las define como Estados, pues su estado existente es débil, oscilando entre una situación colonial de no existencia o una situación neocolonial de casi nula autonomía. Las áreas semiperiféricas son puntos intermedios, de recopilación, de informaciones vitales y de concentración de presiones políticas.

Esta división de la economía mundo establece una estricta jerarquía de las tareas ocupacionales, recompensando esencialmente el capital acumulado, en mayor medida de la fuerza de trabajo no calificado. De ahí que su organización geográfica además de basarse en una división en sus distintas áreas, tiene la paradoja de incrementar las distancias económicas y sociales al mismo tiempo que acentúa la unidad del espacio integrado de la economía mundo. La homogeneidad racional en el seno de una heterogeneidad es una fórmula de la economía mundo.

El sistema-mundo funciona y se realiza a través de lugares específicos, que están interrelacionados y funcionalmente localizados en forma sistémica por el poder dominante. Pero, simultáneamente, los territorios son lugares que tienen sus propias dinámicas con las que responden y activan en ese espacio mundial, constituyendo lugares diferenciados, y con dinámicas propias, en las cuales son posibles poderes diferenciales, al endogenizar sus potencialidades, como una de las condiciones de su propia existencia.

Tal como hemos señalado, el territorio expresa las relaciones sociales y de naturaleza, en el sentido más amplio del trabajo social como proceso de autoreproducción de la especie humana. No se reduce al espacio

geográfico. Es una construcción social, que incorpora el conocimiento de los sujetos sociales para su misma producción. Por estas condiciones el territorio expresa una práctica social de actores con capacidades diferenciales entre sí y con los otros territorios, esto hace que sea una situación cambiante y de expresión de múltiples territorialidades.

La territorialidad expresa una práctica social: la de la apropiación del espacio. Esto es, la voluntad de un proyecto cuya expresión material traza límites, incluye y excluye componentes, transforma elementos en recursos, establece sentido en las relaciones entre los mismos y posibilita las reglas para el acceso a recursos y desarrollo de potencialidades. La construcción social del territorio es por tanto un problema de las relaciones de poder entre los actores y la estructura social y las dinámicas de apropiación del espacio en el cual están incluidos.

Los aspectos principales de estas interrelaciones pueden resumirse en los siguientes:

**Primero**, la tendencia hacia la hiperconexión y su relación con la fragmentación territorial, obligando a una visión multiescalar. En la sociedad de información toda identidad territorial tiene múltiples relaciones con el mundo global. Los lugares se desarrollan en una combinación entre sus propias singularidades y sus conexiones de distancia. El territorio, asumido como lugar, es un bien público que produce ventajas y desventajas no divisibles y valores no exclusivos que pueden ser solo gestionados y promovidos por una colectividad. Adicionalmente, no existe sólo el espacio de flujos sino que toda la dinámica global se adquiere con sus nodos y nexos principales a territorios específicos, reconfigurándolos y modificándolos

**Segundo**, la relación entre homologación y diferenciaciones. Esta relación se da entre las tendencias a la desterritorialización, homogeneizadora y simplificadora, y la tendencia contrapuesta a la reterritorialización selectiva. En esta pugna de tendencias no solamente coincide la fuerza de poder de la economía mundo sino tienen una importancia decisiva, las respuestas de personas, grupos y comunidades de los diversos territorios que resignifican su proyecto de desarrollo.

**Tercero**, la complejidad espacial, debilita la centralidad espacio-tiempo, modificando sus funciones. Esta reubicación de estado-nación conlleva

a cambios supranacionales así como a modificaciones en los espacios regionales y locales, en los cuales se redefine los niveles territoriales de pertenencia y de acción colectiva como de jurisdicción y ejercicio de soberanía y de proyectos de desarrollo.

**Cuarto**, se incrementa la importancia del territorio como factor de competencia, y en él adquieren importancia decisiva los llamados capitales energéticos o intangibles, tal como lo califica Sergio Boisier. Se revalorizan los procesos de aglomeración local que son sustantivos para incorporar las externalidades. Se reconoce como recursos potenciales específicos los que singularizan a ciertos lugares que no son transferibles, sea en su condición material o en la calidad que le imprime la destreza social del lugar. Se da mucha mayor importancia y condición de recurso a la capacidad organizativa, de aprendizaje y de proyecto colectivo de los actores locales.

La importancia de estos recursos y factores crece ante su desafío y posibilidad de hacer la especificidad local una ventaja competitiva continua.

La territorialidad se define como el grado de control de una determinada porción del espacio geográfico, por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de Estados. La territorialidad se asocia con apropiación y esta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente.

La territorialidad por tanto tiene que ver con el desarrollo del lugar, el cual depende de un valor añadido que corresponde a una específica relación de los agentes con su territorio.

La concepción relacional de la territorialización, que la considera como expresión geográfica del ejercicio del poder, toma en cuenta dos aspectos. Uno de ellos, es de constituir un atributo base del Estado moderno, al mismo nivel que de la soberanía. El otro aspecto relaciona a la territorialidad con las prácticas sociales, en esa simbiosis singular entre sociedad y naturaleza. Estas dinámicas, entre territorio social y atributo espacial estatal, pueden o no coincidir. En el caso de Perú, esta separación es una de las características de su actual proceso de desarrollo territorial y reforma descentralista.

Estas orientaciones hacen referencia a las estrategias de control y coacción, especialmente con las delimitaciones del espacio pero también hace referencia a la capacidad y posibilidad de la práctica de los actores sociales para autorregularse redefiniendo como autonomía unos estímulos que provienen del exterior.

El desarrollo local y territorial tiene vinculación con las posibilidades de generar un valor añadido a partir de la autonomía de sujetos sociales y los valores que producen de su propio territorio.

### 3. Territorialidad en los Cambios de la Nueva Era.

Las modificaciones en la producción social del espacio arraigan y expresan los cambios en la nueva era de la humanidad. Expresan características de lo que el filósofo Enrique Dussel califica como la “nueva era transmoderna civilizatoria” y Milton Santos denomina una “nueva era científica-técnica informacional”. Resumamos algunas de sus características, con mayor vinculación con la gestión de los territorios.

**Ha cambiado el paradigma tecno-productivo:** ahora ya no estamos bajo el paradigma de las grandes empresas que producen masivamente sin importarle la calidad. Ahora al mismo tiempo que se ha concentrado mas la producción y la esfera financiera la domina en circuitos que aparecen como fantasmas anónimos, es dominante sistémicamente el paradigma de la producción flexible, en la que a partir de las empresas globales corporativas y sus controles de las repúblicas de los Estados, es básica la innovación y el uso adecuado de la informática, y en la cual importa mucho la calidad demandada por el mercado, cuya circulación logística adquiere importancia decisiva para los procesos productivos. Para ser competitivos se requiere una fuerte inversión en ciencia y tecnología, que es la que sustenta este cambio de paradigma. En estas condiciones, el espacio se divide de manera heterogénea, hay una situación multiescalar, global y local al mismo tiempo, manifestada en variadas articulaciones en los distintos sistemas mundiales, naciones-continentes, y estados-nación.

Existe una **crisis sustantiva en la fuente de energía fósil**, el petróleo, que está modificando todos los hábitos de vida en el mundo porque no solamente genera el calentamiento global. La humanidad ha entrado a

la fase declinante de este recurso energético y al periodo más álgido de su impacto contaminante, pero todavía no encuentra la alternativa para sustituirlo. Considerar el calentamiento global es decisivo para la gestión de los territorios, pues son nuevas las condiciones de producción del espacio en las cuales el clima se hace más extremo, por lo que se dan más lluvia en periodos más cortos y hay más calor en periodos también más intensos. Esta polarización, que tiene distintas expresiones según las condiciones de diversos ecosistemas en las naciones, es la que modifica sustancialmente los territorios y las dinámicas nacional y urbana. Y serán distintos sus impactos según se avance en cambiar la matriz energética y migrarse al uso de nuevas fuentes de energías renovables y no contaminantes.

Existe una **nueva relación del Estado con el mercado y la sociedad**. En las sociedades existe una ampliación sustantiva, pero segmentada, de derechos de ciudadanía, habiéndose diferenciado y reformulado en las interacciones y en los sistemas, las dimensiones propias del Estado, de la República, del mercado y de la sociedad. Ya no sólo se trata de los derechos laborales, sociales, de identidad, cívicos, de género; son también derechos ambientales, culturales. Existe hasta una cuarta generación de derechos, y dentro de poco habrá una quinta generación de derechos, empezando por los de la naturaleza, de la cual el ser humano es parte. Esta reformulación Estado-república-mercado-sociedad, ha ido redefiniéndose y ampliándose. La gente quiere participar en las decisiones y existe una reformulación de las Repúblicas en el Estado-nación, tema de crucial discusión en el actual sistema mundo en cambio de hegemonía. En el mundo tenemos un sistema interestatal, los estados nación siguen existiendo, modificados, pero siguen constituyendo la base del sistema interestatal mundial que se ha vuelto ahora un sistema globalizado, con diversas centralidades en pugna entre sí. Las repúblicas, como espacio político común e institucionalizado para resolver en común los problemas de la sociedad y las personas, tienen diversas formas, como la imperial corporativa, la lobbyista subordinada y la democrática de ciudadanos.



#### **4. El territorio: producción social, nueva corporalidad social, el lugar y el urbanismo sin ciudad.**

En este contexto, ¿qué es el territorio? El territorio es una producción social, modificada en las diversas eras de la humanidad.

Existen varias eras en la historia de la humanidad. En la época de cazadores y recolectores los grupos humanos eran pequeños, nómades errantes y haciendo construcciones limitadas y trashumantes, lo suficiente para comer y para cuidarse de otras especies. Cuando se domesticaron plantas y animales, y logra la agricultura, se abre la era agrícola, y pueden localizarse sedentariamente habitando áreas localizadas permanentes. Luego se pasa a la era industrial, en la cual se utiliza la fuerza de trabajo con el empleo de maquinas, nuevas fuentes de energía e incluso materias primas creadas por la aplicación de la ciencia a la fuerzas productivas. El sistema productivo se localiza desde las fábricas y las ciudades, y se elaboran masivamente productos que circulan para mercados cada vez más amplios. Actualmente vivimos la era informacional, en la cual la información es energía y materia prima principales, con lo que el conjunto de las formas de vida han sido intervenidas por el ser humano, cambiando incluso las formas de producción social del territorio.

Se ha modificado la relación del hombre con la naturaleza, desde las épocas de cazadores y recolectores nómades en que el hombre tenía un limitado efecto. Desde las eras agrícola e industrial, pero especialmente en la nueva era hemos forjado un espacio a escala humana, que es nuestro espacio de relación como especie. Esta producción del espacio no es una cosa ajena a nosotros, interviene nuestra especie, por eso se habla de una nueva corporalidad social.

El cuerpo humano no es solamente el cuerpo de un individuo sino es el cuerpo de la sociedad como especie humana que se autoreproduce, son nuestros sentidos, usos de la razón y objetos de deseo, los que se han modificado sustancialmente. Siendo nuestra especie tan débil físicamente, lo que hemos logrado hacer con nuestro cuerpo, razón, imaginarios y deseos, es crecer como especie social, ir más allá de los sentidos individuales, ampliando sustancialmente nuestra corporalidad social como especie.

Este cambio de la corporalidad es un cambio sustantivo para la interacción humana, es una nueva era, un medio socio-técnico informacional donde la información es la energía y los objetos socio-técnicos incorporan racionalidades e imaginarios. Un objeto socio técnico es un celular, por ejemplo. Es un objeto que nos marca, nos da órdenes para manejarlo y se convierte en una extensión de nuestros cuerpos; es una extensión social, es un mecanismo de vida en el tiempo y de modalidad de interrelación social.

El territorio, en estas condiciones, expresa sobre todo una nueva relación de fuerza en la producción social del espacio. Es más que la demarcación política administrativa. Son dos conceptos de territorio muy usados en este momento y ambos limitados: uno de ellos es el territorio como la demarcación (el territorio distrito, territorio provincial, territorio región), el otro concepto es el territorio como cuenca a partir del agua y la vida que alimenta. Estos dos conceptos, el de cuenca acentuando la geografía y el de la demarcación político-administrativa, son conceptos que deben ser integrados a una visión más amplia de producción social del espacio de vida. Esta se da entre objetos socio-técnicos y prácticas sociales. Expresa una relación de fuerzas, entre los actores situados, entre los sujetos humanos que participan en el desarrollo de la vida, en su corporalidad, la que está marcada en el tiempo social, en la relación de prácticas con sentido y materialidad de pasado, presente y futuro. Los sujetos sociales situados tienen objetos socio-técnicos, objetos instrumentales construidos de la vida social, algunos incorporados a los paisajes que son materiales y otros también son imaginarios. Los objetos socio técnicos, construidos como tales, expresan prácticas estructuradas en los diversos sistemas, a partir de las formas de los procesos de trabajo social para la autoreproducción como especie de vida. La relación de fuerzas entre prácticas sociales y objetos socio técnicos, configuran los distintos territorios y sus formas estatales, los que son muy variados, por su condición multiescalar integrada y los cambios socio temporales.

En estas nuevas condiciones, la gestión de los territorios tiene características básicas, a partir de las singularidades de relación entre las prácticas sociales, los objetos socio técnicos y los imaginarios. Gestión de territorio en Red, para gestionar los vínculos de lo global con lo local, y las diversas combinaciones de lo que es local. Gestión de coordinación

intergubernamental, la que depende del régimen político de República y administración de cada Estado (federal, unitario centralizado, unitario descentralizado), de la forma de establecer la relación de representación entre los diversos niveles de gobiernos y de sus sistemas fiscal y administrativo (hiperpresidencialista, presidencialista, semipresidencialista, parlamentario). En esta arquitectura de la gestión, son los territorios el fundamento y acción institucional de las políticas públicas y su ejercicio de representación.

Ha cambiado la posición del lugar en el mundo. Lugar son aquellos territorios en los cuales se da una escenificación singular por parte de la actividad humana, por eso varían tantos los lugares, se modifican y cambian. Hay una Dialéctica del territorio entre los objetos socio-técnicos, las prácticas sociales y los imaginarios, que lo forman, cuando para el Desarrollo, sostenible y multiescalar, se formulan desde las intencionalidades y proyectos de la población que lo habita como sujeto social del Estado Nación. Contra esta perspectiva, se impone la Esquizofrenia del Lugar, cuando se ha roto la relación significativa entre pasado, presente y futuro, en la realización de la vida y trabajo autoreproductor de la población que lo habita, ubicada como nación y pueblo, y se le domina subordinada como nación-pueblo a las fugacidades de plusvalías de poderes globales.

Un tema clave de este enfoque es que los sub espacios están superpuestos, vivimos en espacios que son mosaicos. Estamos todos integrados a los sistemas del espacio global pero hay sistemas continentales, regionales y locales de producción. Estos son dos sistemas en pugna, en su racionalidad e intereses.

Las ciudades son el lugar principal que actualmente articula los territorios. Este es un rol fundamental de las ciudades, sin el cual no entenderíamos las jerarquías urbanas. Hay ciudades que ahora son globales, Lima ya es una de ellas. Estas se caracterizan porque su función ya no depende de su vinculación sólo con el Estado y con el territorio (el cual forma ese Estado), sino que están marcadas por el conjunto de las ciudades del mundo. Por la comunicación a escala global en tiempo real, la dinámica febril de la esfera financiera, por las infraestructuras globales y sus circuitos comerciales, por los sistemas de transporte cada vez más amplios y más concentrados, las “ciudades globales” son una característica del mundo actual. Pero el cambio es más amplio: las ciudades, en

general, la vida urbana en su conjunto, ahora son una forma de acceder a la forma de vida, a la producción del espacio y a los servicios de la actual era informacional.

Se ha generado un fenómeno nuevo. Así como en la era de cazadores y recolectores, eran nómades y no vivían en un territorio específico sino que daban vueltas en espacio abiertos amplios; en la era agraria el sedentarismo se afirmaba en zonas con facilidades para la producción agraria-pecuaria-pesquera; y en la era industrial, era la fábrica y su urbe poblada el centro de la dinámica de acumulación en la producción extendida del espacio; actualmente, en la era informacional, la trama urbana, la forma de vivir la ciudad, de habitar la ciudad, de ser objeto de razón y deseo, supone singulares objetos socio-técnicos y prácticas sociales, que son derivadas pero se han independizado de la propia ciudad. Se ha producido lo que Enrique Dussel denomina un urbanismo sin ciudad. Se ha efectuado un cambio sustancial: no solamente dos terceras partes de la humanidad vive ya en ciudades, sino que los sistemas funcionales de interacción se han vuelto independientes de habitar específicamente un espacio de infraestructuras urbanas, están en todas partes, se han convertido en una extensión propia de nuestro cuerpo. Es un signo de la transculturalidad.

## **5. Las nuevas condiciones de la Nación y la Descentralización: metropolización, territorios urbano-rurales.**

En ese contexto es que se ha producido en el mundo una nueva situación frente a **la nación y la descentralización**. El Estado-Nación, más que un dominador del territorio, es un conductor o un filtro del territorio, expresa una comunidad de ciudadanos con destino común pero no predeterminado, y está administrando los vínculos de estos territorios con el resto del mundo. Existe en curso esta sustantiva modificación entre la dinámica del Estado-nación y la dinámica del territorio.

Las urbes al mismo tiempo son más grandes, con más población y más flujos, y el conjunto del territorio es gestionado desde las ciudades. En particular la relación urbano-rural ha cambiado. Se establece crecientemente un fenómeno nuevo de jerarquías entre las ciudades: ciudades región, ciudades medias y metropolitanas, y sus redes globales y con la ruralidad.

## 5.1 Ciudades globales y metropolización regional.

Así como existen ciudades globales, otras son ciudades región. Esto quiere decir que la capacidad de articular los procesos de un determinado lugar, un espacio territorial, son manejados desde una centralidad, esa centralidad donde están los flujos de información, conocimiento, tecnología, y también los flujos de personas, empleo y servicios. Pero en esas ciudades de regiones medias y metropolitanas, en esta metropolización de grandes ciudades, ocurren algunas características, que es lo que pasa, por ejemplo, en el sur andino. Pensemos en Arequipa; Puno y Juliaca, que tienen cada vez una cercanía mayor entre ellas; en Cusco; en Huancayo; a su manera Cerro de Pasco; y de manera más limitada Cajamarca. En la costa norte hay tres metrópolis clarísimas: Piura que abarca hasta Catacaos y dentro de poco va a llegar hasta Sullana, que es casi una zona conurbana; luego están Chiclayo y Trujillo. Estos son los tres núcleos metropolitanos del norte peruano. En la amazonia, las ciudades con estas funciones urbanas como metrópolis son Iquitos y se proyecta Tarapoto, lo que depende de que se transformen realmente los ríos en Hidrovías para conectar los amplios espacios vinculados.

En el país existe esta nueva situación urbana de metropolización. Cada cual tiene cada vez más extensión, su estructura es plurinuclear, no son un centro que centraliza todo sino que se vincula dinámicamente con varios sub-centros funcionales.

En esas condiciones de más urbanización, se multiplican diversos usos al suelo y hay una gran conectividad en las redes de transporte avanzado y de telecomunicaciones. La **conectividad** es un elemento clave de la ciudad, la ciudad es el punto donde se hace más intensa la conectividad en todos los aspectos. Ocurren cambios en la interacción urbana, los patrones de dirección son cada vez más complejos, **con mayor movilidad y conectividad y poca interacción cara a cara**. Ese es el concepto de las nuevas condiciones de la ciudad. Concepto que es clave en la interacción social al interior de la Nación, sustentada en sistemas de ciudades y urbanismo poblacional, en base a una creciente comunidad de ciudadanos, con mayores derechos pero anónimos y que no se conocen

entre sí como personas aunque sí como identidades. En las cuales lo público puede ser el espacio republicano de actividad común de las personas, o puede también ser transformado en la puesta en escena de un espectáculo para que la opereta oculte a los reales dominadores de las condiciones de una población subordinada sobre nuevas condiciones de colonialidad.

## **5.2 Territorios urbanos rurales.**

Un tema fundamental desde el punto de vista de los territorios y de las ciudades, es que se consolidan territorios rurales urbanos. Se estudia la nueva ruralidad. La agricultura es ahora una rama de industria, proceso que ha demorado varios siglos.

Hay que mirar cómo la agricultura está creciendo en estos nuevos términos, formándose territorios urbano-rurales. Si el territorio se activa como una rama de la industria al mismo tiempo en las zonas rurales, es porque existen recursos naturales que se convierten en recursos naturales adscritos al capital natural global. La **minería** es uno muy importante, junto a los hidrocarburos, así como diversos productos agropecuarios. Un territorio donde se sitúa una actividad dominante para explotar un recurso global-local, se convierte en el dominante del movimiento del territorio. La disputa sobre la sostenibilidad y uso de los recursos, el tema de agua, luz, suelo, la localización de las poblaciones, es un asunto fundamental de esta nueva relación entre prácticas sociales y objetos socio técnicos. Es la pugna entre los nuevos derechos de la naturaleza, de la que nuestro cuerpo social forma parte al ampliarla y armonizarla con nuevas capacidades humanas de producción sostenible del espacio que lo transforma en armonía con él. Estos derechos están enfrentados a la plusvalía fugaz que incentiva el proceso de acumulación con afanes de destrucción de nuestra raíz humana en la naturaleza, la que asumen inagotable o sustituible por la sola extensión autodestructiva de nuestra especie humana.

Se generan, con estos procesos, jerarquías distintas en los territorios que se perfilan como urbano-rurales, en los cuales la actividad de la población es sobre todo la agricultura, pero su dinámica de conjunto estará marcada por algún vínculo singular, con la explo-

tación de algún recurso natural o por las funciones al mundo rural de actividades comerciales, administrativas o de servicios públicos. De esta forma, con esta nueva dinámica urbano-rural en territorios en red, se reformulan también las áreas rurales dispersas las que tienden a asociarse a ellas o a ser desvinculadas dejándolas en el aislamiento más profundo.

Los poblados urbanos rurales ahora tienen más actividades y sus ingresos están diversificados, ya no solamente son ingresos por agricultura. Hay una parte que básicamente vive del autoconsumo, pero no exclusivamente, existen diversos componentes que son diversificados, aunque se da una predominancia de actividades agropecuarias. En recientes estudios (Luisa Galarza, Roberto Arroyo), realizados en el marco del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización de la PCM, se encontró que entre 10 a 12% de peruanos viven en zonas dispersas, no estando considerados en las estadísticas nacionales, sus tendencias y características están supuestas, pero no están consideradas, no se les conoce y sus condiciones de alimentación, de vida y educación son todas proyecciones matemáticas. Pero la realidad es que esas zonas estas vinculadas y pueden generar nueva gestión del territorio, en las nuevas condiciones que se van diseñando de estas áreas urbano-rurales.

En aquellos sitios donde, según estudios estadísticos, se ha reducido la desigualdad rural, es porque ha habido un área que ha tenido la capacidad de ser nexos que jala al conjunto en cuanto la producción social sostenible del espacio y la vida urbana. Es un tema discutible pero muy interesante, porque hace tiempo se decía, el desarrollo rural es afirmar más el tema rural en cuanto tal, cualquier aspecto urbano va en contra al desarrollo rural, pero vemos que para el desarrollo rural se requiere que el área este vinculada a una ciudad pequeña o mediana, en una sinergia con los cambios del territorio en general.

## **6. Desarrollo Territorial sinérgico.**

El desarrollo territorial sinérgico se logra cuando la sociedad que habita un espacio se apropia del mismo para tener mejor calidad y condiciones de vida. Existe un valor añadido territorial que es el capital sinérgico, ge-

nerado por la articulación del conjunto de intervenciones humanas que se conectan a la producción social en el territorio, asumiendo el sentido de lugar de las poblaciones.

Con respecto a crecimiento y desarrollo, se requiere ambos pero vinculados y en función del desarrollo sostenible. La diferencia está en que crecimiento es crecimiento físico del producto, y desarrollo es la calidad de vida, condición de vida, supone y requiere sistema de innovaciones, capacidad de desarrollo para los sistemas nuevos, para mejorar la calidad de vida.

En especial supone las autonomías. Si las poblaciones no tienen **autonomía** para la gestión de sus territorios, no van a poder generar esa mejor calidad de vida. Autonomía no es igual a Soberanía. Más aun: la autonomía se ejerce en el marco de la Soberanía del Estado Nación, que incluye sus aspectos compartidos en las naciones-continentes, y el sistema interestatal mundial. No en forma paralela ni alternativa a ella.

En el caso del Perú, cuando hablamos de un régimen de soberanía hablamos de un régimen republicano unitario descentralizado, que supone la existencia de un mapa de competencias con niveles de autonomía, las que se ejercen dentro de la soberanía unitaria. Por ejemplo, este asunto es lo que enmarca la discusión en el Perú sobre el subsuelo, respecto a quién ejerce soberanía sobre los recursos y como se reparten, según las relaciones de fuerza desde la nación, las competencias y autonomías entre los órganos nacionales de poder o los niveles de gobierno regional y local. Este debate permite apreciar quien es el propietario de los recursos del subsuelo: la nación o los particulares que habitan en la superficie. Todas estas discusiones tienen que ver con el tema de desarrollo del capital sinérgico.

La territorialidad también supone pasar de la obra sectorial a la sinergia del proyecto de integración, territorializando las políticas públicas.

Se puede observar que en casi todas las gestiones municipales y regionales, más aun en la nacional, **la gestión pública está sectorializada, no está territorializada**. Esto quiere decir que las políticas públicas se formulan y ejercen como un tubo que viene del gobierno nacional a las localidades, en torno las funciones de los ministerios con funciones sectoriales. No existe sinergia entre las diferentes intervenciones sec-



toriales que se ejercen en la localidad. Para corregir esta deformación del centralismo, el planteamiento de un enfoque territorial de desarrollo formula que **el territorio debe ser el orientador de la acción pública programática**. El territorio es el fundamento de política para superar las desigualdades, debe ser la unidad de planeamiento, de presupuesto y de gestión, y es la base de interrelación de las políticas públicas, económicas, ambientales. El territorio es el lugar de pacto, de concertación. Es el objetivo del planeamiento y las políticas públicas.

### **III. Perú: periodificación histórica de relación entre Repúblicas y Territorios. Desafíos de la República de Ciudadanos ante la Des-topía Neoliberal de la República Lobbyista.**

Se puede estimar tentativamente, según mis investigaciones para el Doctorado, una periodificación en la historia del Perú como Nación, atendiendo a la relación entre los objetos híbridos espacios temporales, los cuerpos territoriales, y la comunidad política. Es posible determinar la configuración de una dinámica histórica a través de los siguientes periodos. Presento esquemáticamente lo que constituye la base del trabajo de doctorado en curso sobre las etapas básicas de estructuración territorial del Perú como nación.

#### **1. Base Civilizatoria: El Mundo Andino, el Imperio y Señoríos del Sol, lítico, del arado de pie, y los intercambios a larga distancia en territorios discontinuos en verticalidad complementaria.**

Los cuerpos territoriales andinos originarios, expresaban la base civilizatoria andino-amazónica, en una relación directa entre los tres mundos de la naturaleza, (arriba, el presente y el de abajo, unidos por la energía

que circulaba entre ellos, tutelada por el Sol y la Luna como pareja principal de dioses), con los que se debía vivir en armonía, bajo los criterios de reciprocidad, verticalidad espacial complementaria y de autoridad imperial originada en una deidad natural, el Sol. Sustentaba la “verticalidad complementaria”, con su máxima expresión en los Señoríos Regionales y el Tawantisuyo, y su centralidad espacial en Cusco, con intercambios de larga distancia en territorios discontinuos. Ampliación creciente de la frontera agrícola, de la división del trabajo y del uso de la fuerza de trabajo, en formas de reciprocidad y complementariedad, para el imperio con fines estatales.

El medio técnico-social era de gestión de la biodiversidad de flora y fauna, de caminos, de instrumentos líticos y de metales, que llega hasta la edad del bronce. El Imperio correspondía al arado de pie (chaquitaclla), la energía cósmica-vital del Sol, el camino del Capac Ñam integrador espaciotemporal, y las capacidades y sabidurías para la gestión de la inmensa biodiversidad del territorio heterogéneo integrado verticalmente.

## **2. El Virreinato del Perú, en el área periférica del Imperio Español, zona de abastecimiento mundial con sistema continental minero de moneda-metálica para los nexos mundiales de Europa con China-India.**

Se impone desde el pacto colonial de Repúblicas de Españoles y de Indios, con reordenamiento territorial cristiano-salvacionista espacio temporal, y Estado colonial patrimonial absolutista.

El sustento de la forma de territorio y republica, fue, tras la más grande hecatombe poblacional de la historia en la invasión-conquista, la mutilación del cuerpo territorial andino por el enclaustramiento colonial de la “repúblicas de indios” en un “pacto colonial” con la “república de españoles”, y la clasificación política social en base a “razas”. El Medio técnico-social con innovaciones técnicas en los telares y los obrajes, y especialmente en el uso del mercurio para la amalgama minera de la plata como dinero-metélico mundial, se sustentó en la implantación de la esclavitud y semiesclavitud con la reformulada mita minera, las plantaciones y los obrajes. Esto sustentó el sistema económico, de minería colonial continental desde Potosí, con circuitos de agricultura comercial

(azúcar, vinos, etc.), mercado cerrado colonial (ganadería, obrajes, artesanías), y control concentrado de la fuerza de trabajo. El Imaginario se impuso con la Reorganización salvacionista tributario-minero virreinal, con la formación de pueblos de indios, con centralidades espaciales en torno a Lima-Potosí.

### **3. La Revolución Nacional de Túpac Amaru, y la contrarrevolución borbónica absolutista a escala continental**

Esta etapa se realiza con la fragmentación y crisis final del régimen virreinal hispano en América, cuando el imperio Español entra en crisis estructural por el desarrollo del capitalismo mundial en su etapa mercantil y transito a la industrial.

La crisis en los Imperios de Europa, se manifiesta en el auge y quiebra de la cristiandad germano-románica, conducida por las cortes de los Habsburgo y los Borbones, cristiandad asumida como el imperio del mundo, la cual situaba a la América como su periferia, con sus ejes dinamizadores en los metales de oro y plata, así como en los requeridos esclavos de las plantaciones y semi-esclavos de la mita indígena. La crisis de este imperio, abre la posibilidad nacional-continental de Suramérica integrada, con la Revolución continental de Túpac Amaru II y su llamado a unir los cuerpos de la nación. La derrota de este movimiento precursor de la patria grande, deja la herencia histórica del otro real (Lacan), con el Fantasma de la Revolución Nacional de base indígena, así como de la revolución gobernante de la República libre conquistada por los esclavos insurrectos en Haití.

La derrota del movimiento tupacamarista, va dar pase a las nuevas centralidades coloniales de los subdivididos Virreinos, la ampliación del libre comercio mundial, y el afán fiscal tributario de los Borbones que afecta en especial a los criollos. También se producen el reordenamiento territorial impuesto por la contrarrevolución colonial anti-indígena, y la precarización social de los criollos. Se va a expresar esta crisis del Imperio, en España con el Estado mixto, con Monarquía que divaga y naufraga entre soberanía regalista o pluralista de cuerpos intermedios, y los vanos intentos de los borbones de cohesionar el imperio como una "nación" mundial, que, paradójicamente, van a ser respondidos desde

el empuje creador de los nuevos y todavía incipientes estados nación de Suramérica.

#### **4. La Independencia Continental, con la formación de la Nación Peruana por los Criollos, y la República Criolla Mercantil-Guanera.**

La Independencia continental de los pueblos de Suramérica y Centroamérica, se expresa en un ciclo confederativo de unión de los pueblos que se liberan, conducidos por las minorías criollas tras proclamas de republicas, las que derrotadas las proclamas integracionistas encabezadas por Bolívar, en vez de unirse terminan fragmentadas, balcanizadas. En Perú, la Primera República Mercantil-Guanera, se instaura tras la proclamación en 1821 de la Independencia Política y en el contexto de los cambios en el sistema capitalista europeo con la emergencia de Inglaterra como potencia mundial. El Estado Nación, en Perú, se asienta con la versión criolla de república mercantil-guanera (1821-1895), que continua el pacto colonial en las nuevas condiciones de cambio de centralidad imperial, de España a Inglaterra.

Al fragmentarse el sistema territorial continental del Virreinato, y tras la derrota de la revolución nacional de Túpac Amaru, formaron naciones-repúblicas independientes en toda América, con disputas de nuevas centralidades primario-exportadoras, las que en el Perú mantendrían el “pacto colonial” y el fundamento centralista administrativo del estado absolutista. Las naciones se organizan desde las ciudades-provincias de mayor importancia, que disputan estructurar territorios a ocupar.

En Perú, el predominio en la naciente nación se mantuvo con la elite colonial del Tribunal del Consulado (naviero-mercantil-minero), que busco establecer una monarquía y luego se asumió republicana para ampliar su control del novel Estado independiente. Logra capturar los recursos fiscales pagados de la deuda por la independencia, y luego captura las riquezas del guano y el salitre. Con esta elite mercantil guanera se afirmo la continuidad económica colonial para el impulso del régimen mercantil, surandino y de la costa central del Perú, en la nueva escala mundial. Utilizaron las tecnologías del vapor, la mecanización y la agricultura mercantil de exportación, con la mantención del pacto colonial,

incorporando nueva fuerza de trabajo esclava y semiesclava, y dilapidando la riqueza extraordinaria del guano requerido por la expansión agrícola del capitalismo mundial.

Su expresión espacial-social más alta es la derrota de la centralidad sur-altiplánica por la centralidad hacendaria norteña-limeña-costera. Se amplía un Medio técnico-social, con nuevas tecnologías del vapor, inicios de mecanización y la agricultura mercantil de exportación. El Estado empírico se sustenta en el afán positivista territorial, su extensión demarcatoria nacional, lo que va a constituir la narrativa de la elite de poder, la cual la civilización andina originaria se reduce a monumentos asumidos como “ruinas”, estigmatizándose a las poblaciones indígenas como un obstáculo, mientras promueven la incorporación subordinada a Europa capitalista. La guerra por el guano y el salitre, conocida como “la Guerra del Pacífico” entre Chile-Perú-Bolivia, y con el predominio decisorio de Inglaterra, impone una modificación espacial continental, al fragmentarse la centralidad territorial del altiplano como plataforma de convergencia continental, acentuándose la litorización de un continente balcanizado.

## **5. Desde fines del S XIX y hasta mediados del Siglo XX, la reconstrucción nacional desde la “nación mestiza” y la república oligárquica.**

En esta etapa, en la reconstrucción de la nación tras la derrota en la guerra del Pacífico del Siglo XIX, se incorporan las tecnologías de la electricidad, el motor a combustión, el uso de combustibles fósiles, el automóvil, el telégrafo. Se impone un Nuevo pacto colonial indígena, asentado en la vialidad que integre territorios, en el asimilacionismo cultural, y en el otorgamiento de funciones de administración de poblaciones a los propietarios de las haciendas. Se da curso a la restructuración centralista del Estado, con imposición de regímenes militares, conservadores y racistas, oponiéndose a las reformas de economías nacionales que se hacen en otros países de América latina.

La versión nacional mestiza de república oligárquica (1895-1970), afianzó la centralidad desde Lima y las haciendas de agricultura comercial de exportación del norte, y con las venas abiertas de saqueo de recursos

naturales en petróleo, minería, caucho, harina de pescado. El Medio técnico-social se modificó con el petróleo, la electricidad y las carreteras, con ampliación de la mecanización e industrialización dependiente. La reestructuración del Estado Nacional, afianzó la centralidad de sus funciones de coacción y tributación, las que se institucionalizaron. Se impuso la subordinación de la nación a los EE.UU. y sus enclaves petroleros-mineros, bloqueando las reformas con regímenes dictatoriales, y luego con la convivencia pseudo democrática pro oligárquica. Su imaginario social, fue el de la ficción de una “nueva raza”: la mestiza, tras la que se escondía la pretensión de anular la base civilizatoria andina, para reducirla a restos monumentales, mientras se la asimilaba culturalmente a sus integrantes, sobre la base de condiciones laborales de servidumbre y precarización del empleo, y con una estructura sociopolítica sustentada en la colonialidad del poder clasificado por categorías de “raza”.

## **6. Desde los años 70 al S. XXI, la Nación entre dos Republicas: la república neoliberal lobbyista y la república democrática de ciudadanos.**

Desde los años 70 del Siglo XX, al iniciarse la nueva era mundial técnico-científico informacional, se acentúa en Perú la Democratización social y la ampliación de derechos de ciudadanía, entra en crisis la colonialidad del poder y el Estado centralista, abriéndose pugna entre la república autocrática neoliberal, sean sus versiones mafiosas o lobbyista, y la creciente república democrática de ciudadanos de una nación pluriétnica. Una dimensión básica, es el re-posicionamiento en Suramérica, entre la integración soberana al poder suramericano emergente en un país con macrorregiones, o la de “provincia administrada” desde los EE.UU. y su estrategia regional, que disloca los territorios.

Se acrecienta la Incorporación al medio técnico científico informacional, global-local. La quiebra de las jerarquías étnicos coloniales, la emergencia de la mayoría nacional excluida, el impulso a las articulaciones territoriales macro regionales, y el proceso de urbanización. La crisis de la oligarquía y la quiebra del pacto colonial, se da en medio de una nueva ola de reformas sociales, impulsadas primero por la dictadura militar reformista del Velasquismo, y que luego buscan ampliar la preca-

ria institucionalidad democrática que se restablece desde 1980, en una constitución democrática, pero limitada.

La crisis de la industria sustitutiva dependiente, de la agricultura post reforma agraria, y de las políticas populistas, así como por el accionar terrorista, llevaron a una crisis nacional. Se implantó la Dictadura Autocrática Neoliberal (1992-2000), recentralizando el Estado para formar una nueva élite mafiosa y lobbysta. La lucha de la ciudadanía, derribó a esta dictadura el 2000, abriéndose la pugna por la redefinición de la nación.

Esta pugna es la que existe el Siglo XXI y se proyecta entre dos repúblicas.

Una es la República de la Neo-oligarquía, que corporativizaría los territorios, re-primarizará la actividad económica a la exportación de materias primas y a la agro-industrial exportadora, concentrando el poder económico desnacionalizado subordinado como flujo del poder corporativo mundial, y recentralizaría el Estado patrimonial, para reconfigurar nuevas centralidades global-locales segmentadas desde Lima, transformando al país en una provincia sin soberanía administrada desde los intereses de EE.UU., con poblaciones excluidas, como ciudadanos de segunda y tercera clase, y en regímenes laborales de empleo precarios sin derechos.

En esta etapa histórica, la otra forma de organizar la solución en república de los asuntos comunes, es la República de Ciudadanos, que afirman y recuperan la soberanía nacional de la nación pluriétnica, de re-territorialización de los cuerpos territoriales heterogéneos en una nación pluriétnica, una república igualitaria con reconocimiento de las diferencias, con centralidades macro regionales, y la incorporación del medio técnico científico para el desarrollo endógeno a partir de la recuperación de los recursos naturales, un proceso de neo industrialización en una nueva escena mundial de multipolaridad, y la afirmación de regímenes de trabajo con derechos e innovativos.

El Proyecto del Perú emergente se sustenta en políticas estratégicas, de país puerto con soberanía, articulado territorialmente con plataforma logística global, nodo continental en transporte intermodal, Neoindustrializado competitivo, con Estado Descentralizado, Ubicado



geoestratégicamente en la centralidad del emergente poder suramericano, de base andino-amazónico-criollo, en un mundo de encuentro de civilizaciones.

En la Nación como comunidad de ciudadanos, se ha ampliado el poder de ciudadanía, forjado en la conquista de derechos y atribuciones de soberanía popular, lo que desde los años 70 del Siglo XX hasta la actualidad se expresa en la pugna contra la República Lobbyista imperante, por un pujante y creciente poder de ciudadanía. Este se manifiesta en diversos movimientos sociopolíticos y ámbitos, como en los millones de hectáreas recuperadas al latifundio por la pequeña producción familiar y comunal, en costa, sierra y amazonía; en la autoconstrucción de ciudades por los pobladores; en la micro y pequeña empresa mayoritaria; en la extensión de la educación financiada por las familias; en la persistente creación cultural pluriétnica; en los diversos derechos políticos, cívicos, sociales, de género y ambientales, arrancados en pugna con la plutocracia lobbyista. Este amplio pero disperso y fragmentado poder de ciudadanía, en el Bicentenario Nacional, es el horizonte democrático del desafío de la República de Ciudadanos.

## IV. El Territorio del Perú como Nación en la Patria Grande Suramericana.

El territorio del Perú está integrado en América del Sur. Desde ella, podemos afirmar la soberanía, respondiendo al desafío de ser globales y locales. Si queremos mirar al Perú no podemos hacerlo sumando nuestros departamentos, debemos mirarlo ubicándonos en el mundo, y en el mundo tenemos la **multipolaridad y el ascenso de Suramérica**. Suramérica emerge como una potencia de una base civilizatoria propia y de múltiples naciones de la Patria Grande Bicentenario.

El Perú emerge como parte de la unidad sudamericana, como esfuerzo político de soberanía continental, a 200 años de la independencia. Tiene una de sus expresiones territoriales en los grandes proyectos de la Iniciativa de Integración Sudamericana **IIRSA**, en los que se vincula y se forma parte de varias de sus megas regiones en proceso.

### 1. La base civilizatoria andino amazónica.

Una visión parcial redujo el territorio de Suramérica a un obstáculo, a una barrera, que trababa el desarrollo, entendido como acceso primario de sus recursos al mercado mundial. El mundo global, y la emergencia de la diversidad, han terminado por corregir esa endeble perspectiva. Los recursos, configuraciones y usos de los territorios de Suramérica,

ahora, más bien, se re-valorizan, se re-descubren, se re-posicionan. No son obstáculos a vencer; son recursos a reposicionar en la nueva configuración del mundo, haciendo de sus adecuados usos el sustento de sinergias de valor. Hay que re-territorializar el desarrollo para lograr estas sinergias.

Son recursos del desarrollo la configuración de sus espacios físicos geográficos integrados en configuraciones territoriales, así como las dinámicas de sus sistemas.

Los Espacios físico geográficos del continente, desde la dinámica básica de sus grandes cuencas, como organizadoras territoriales, se pueden delimitar en los siguientes:

- Los Andes.
- La Hoya Amazónica.
- El Pantanal.
- El Escudo Guayanés.
- El Litoral Atlántico.

Los Andes son más que una cadena de montañas. Son un territorio, que incluye sus costas y sus vertientes amazónicas. Tienen que ser apreciados territorialmente tomando en cuenta sus tres grandes divisiones<sup>1</sup>. En ellas debe apreciarse sus interrelaciones con la costa, marcada en el Océano Pacífico por la corriente fría de Humboldt, que separa la costa fértil norteña con la costa sur árida. También es necesario distinguir en su relación con la vertiente amazónica oriental, sus valles más amplios y bosques de nubes perennes con reservas biológicas en el norte y el centro, y de valles abruptos en el sur.

- Los Andes del Norte. Verdes, húmedos y muy fértiles. Desde el mar Caribe hasta unos 6° al sur del equinoccio. En su primer tramo articula las costas caribeñas con los llanos del Orinoco y una parte de la Amazonía septentrional. En los núcleos serranos se asentaron las poblaciones en estrecha conexión con las de las partes bajas. En su segundo tramo, el poblamiento también es en las sierras altas pero se

---

<sup>1</sup> Para este análisis las informaciones que indica refieren al libro "Amanecer en los Andes" de 1996 elaborado por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

invierte la relación al formarse importantes núcleos en valles fértiles y en las cuencas de los ríos, que en su mayoría van al Amazonas, con una dinámica propia para sus producciones, intercambios y desplazamientos.

- Los Andes Centrales: tropicales, secos, áridos y quebrados. Entre los 5° y 6° de latitud sur, la vertiente occidental se desertiza y la cordillera se ensancha. Se forman dos nudos (Pasco y Vilcanota), con los altiplanos de Junín y Titicaca, entre los que corren tres tramos diferentes. El Norte, fértil, con las cuencas del Marañón y el Huallaga, vinculados con la costa de valles fértiles y un mar abundante de recursos. El central, quebrado, estepario, en archipiélago de cumbres altas, con múltiples pisos ecológicos. Es eje de andenerías, ganaderías y saberes andinos, cuna de los Waris y el Tawantisuyo, zona de amplio poblamiento indígena. El Sur, en torno al altiplano, con bajadas abruptas a la amazonia y al desierto costero, que dieron origen a la modalidad de manejos verticales de pisos altitudinales en territorios discontinuos.
- Los Andes del Sur: más allá del trópico de capricornio, templados y fríos, cada vez más angostos y de cumbre, con una costa larga, desértica, y una vertiente oriental que desciende hacia la amplia llanura de las pampas.

Con la Amazonía existe similar problemática. Este territorio ya no es visto como un espacio vacío a ocupar, hacer transitable y extraer sus riquezas. Es asumido ahora como un ecosistema vital para la humanidad: en sus recursos, en sus usos, en sus sabidurías. No es un obstáculo, sino una riqueza. Por eso mismo, su desarrollo sustentable requiere configuraciones territoriales que se afirmen desde los bancos genéticos de la vertiente occidental; la inmensidad genética y maderable del bosque amazónicos llano; y su rol global en los recursos que almacena (agua, petróleo-gas, minerales) y que produce (oxígeno); la fuente de nuevos materiales e insumos.

Estas configuraciones territoriales de valor en el saber-hacer, son las que deben ser articuladas en los procesos de integración para promover las sinergias. Se pierden estos recursos, si el territorio se reduce a corredores-puente que conectan algunas de sus localidades y recurso extraído para el uso parcial del mundo global. La integración a procesos globales de producción relocalizada, debe asumir la variedad y el con-

junto articulando sus territorios, posibilitando los flujos entre ellos y con el mundo global. Es necesario relacionar entre sí las megaregiones y sus recursos y usos, como ocurre entre la megaregión del Amazonas y la de la soya; o debe darse entre las amazónicas, y la del centro oeste y la industrial continental. Estas redes-cadenas de valor, en una malla de potencialidades en la amazonia, permiten labrar otra perspectiva de su re-territorialización.

Se están formando Megaregiones de escala continental territorializadas:

Si se consideran los complejos procesos de cada uno de los países es posible apreciar el indudable impacto de estos procesos de IIRSA en los territorios. Con dinámicas propias y singulares, y asumiendo la necesidad de un nuevo enfoque territorial entre crecimiento y desarrollo, es posible identificar por lo menos hasta cinco megaregiones de escala continental:

1. La Transversal del Eje del Amazonas en el norte de Suramérica;
2. La transfronteriza centroeste: Perú-Bolivia-Chile-Brasil;
3. La mediterránea del enclave de la Soya;
4. La de mayor desarrollo industrial (Sao Paulo-Río-Buenos Aires);
5. La del Sur de Suramérica (Chile centro-sur y Argentina Sur).

El ascenso de Suramérica como poder emergente en la escena global, obliga a repensar las condiciones y roles de sus territorios, pues constituyen el fundamento de su nueva geografía de poder en la cual se va a definir si el crecimiento es parte integrante del desarrollo nacional-continental, o si la esquizofrenia impuesta a los lugares acentúa el archipiélago fragmentado de territorios sociedades y personas, en naciones subordinadas.

Es necesario contrastar las dinámicas de estas megaregiones, con las previstas en la propuesta limitada de los ejes de puentes-corredores de la visión estratégica inicial de IIRSA, cuyas referencias geográficas son las que reseñamos.

Apreciando la dinámica de las ciudades del continente y sus ejes logísticos, relacionada con la integración física de infraestructura de trans-

porte, comunicaciones y energía, es indudable que la ruta donde están concentrados los esfuerzos continentales es la de Mercosur-Santiago. Para que el Perú obtenga este posicionamiento logístico estratégico, requiere una intervención decidida del Estado y la sociedad en el eje del Amazonas (hidrovías, acuerdo Manaus-Perú), y en el sur (ferrocarril Ilo-La Paz-Santa Cruz-Cuiabá-Sao Paulo), con una nueva relación comercial entre Perú y el Mercosur y el afianzamiento de los ejes de integración energética y ferroviaria Perú-Bolivia-Brasil.

La situación de los ejes logísticos de las vías IIRSA Norte y Sur, que forman parte de los esfuerzos de relación interoceánica entre la costa Pacífico y la costa Atlántica de Suramérica. Estas vías están terminadas, pero no transforman nuestras limitaciones logísticas actuales ni cumplen sus objetivos interoceánicos. El IIRSA Sur nos vincula a una zona mediterránea de Brasil, cuya ciudad principal tiene 200 mil habitantes, y no a las zonas más desarrolladas industrialmente de Río de Janeiro y Sao Paulo, para lo cual está propuesto un nuevo eje interoceánico multimodal (puerto, ferrocarril, aeropuerto) y energético (gas, petróleo, hidroeléctricas) desde Ilo (Moquegua-Perú) hasta La Paz (Bolivia) y Sao Paulo (Brasil). El IIRSA Norte vincula nuestras regiones Norte y Amazonía con débiles vínculos con Brasil, al estar bloqueada la relación con la Zona Franca de Manaus en el Acuerdo de Complementación Económica ACE 058 Perú-Mercosur por las existentes barreras comerciales.

## **2. Geopolítica nacional y la deformada malla de objetos socio-técnicos y sus infraestructuras.**

El Perú responde a este desafío desde sus propias potencialidades nacionales: civilización andino-amazónica, biodiversidad, bioceaneidad, potencia energética en gas e hidroenergía, frente estratégico con eje continental marítimo-portuario, minería polimetálica, el mar más rico del mundo, las cadenas de montañas y recursos hídricos de los andes, la riqueza de la Amazonia en biodiversidad, agua dulce, bosques y sabidurías ancestrales.

Nuestra singular condición territorial, de relieve y altitud, se refleja en un conjunto de demarcaciones político administrativas que son de herencia colonial, las que traban nuestras potencialidades nacionales. En el siglo

XX se vive una transición territorial que va a modificar los espacios. Lima se convierte en una cabeza macrocefálica. No existe una adecuada jerarquía del sistema de ciudades ni entre los ámbitos territoriales. Todas las ciudades del país deberían estar vinculadas pero existe una profunda distorsión. Las segundas ciudades son Arequipa y Trujillo. En perspectiva, Lima va a ser una ciudad global de 10 millones de habitantes, mientras Arequipa y Trujillo llegarán a un millón de habitantes, constituyéndose un sistema urbano regional en archipiélago desarticulado, en espacios territoriales con centralidades en torno a grandes proyectos de inversión primario exportadora y con ciudades metropolitanas emergentes pero aisladas. Existe una inmensa falta de planeamiento entre las potencialidades del país y las diversas conexiones en el sistema urbano peruano y sus ejes territoriales.

### **2.1 El Viraje Geopolítico: abandono de soberanía y Suramérica, para subordinarse a estrategia del patio trasero de USA.**

El 20 de junio de 2013, el Presidente Humala logró que el Congreso apruebe el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” (AMADP), pese a tener disposiciones de abierta inconstitucionalidad y afectación a la geopolítica de la nación. El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (Perú, Chile, Colombia y México), no se reduce a un convenio comercial o de tránsito de personas y bienes, lo que, en sí mismo, sería propio y necesario de una diplomacia de geometría múltiple internacional en la actual globalización y multipolaridad.

Pero el AMADP contiene disposiciones normativas que son contrarias al marco constitucional. Cede aspectos de soberanía nacional a un “Área de integración regional” (Art. 1), constituida en “una Plataforma de Articulación Política” (Art. 3) que entre sus atribuciones que cede el Perú está el “definir los alineamientos políticos de la Alianza del Pacífico en su alineación con terceros Estados o esquemas de integración” (Art. 4) y promover iniciativas y lineamientos de acción abiertos a diversos temas regionales o internacionales (Art. 9). Subordina estos aspectos de la política soberana del Estado peruano a la alianza de los países que la integran: Colombia, Chile y México. Estos aspectos del Acuerdo Marco afectan directamente y ponen en cuestión los Tratados, Convenciones y Acuerdos que tiene vigente el Perú, principalmente los muy importantes acuerdos

vigentes con la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y la UNASUR.

Es cruel que en el Bicentenario del Perú Independiente, integrado a Suramérica, y cuando el Presidente del Perú, elegido por el voto popular nacionalista, y que tiene nada menos que la Presidencia Pro-tempore de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), sea el que imponga a la nación este viraje de subordinación, y al UNASUR pretenda herirlo de muerte.

Esto explica lo que acontece con los principales proyectos estratégicos del Perú, que ahora se trastocan sustantivamente para acentuar que el Perú se dedique a exportar piedras (minerales) y bloquear su industrialización. En el Sur, se abandona el gasoducto y la petroquímica, dejando de lado su industrialización y masificación, para reducirse a quemar gas para vender energía al norte de Chile, y a incrementar la exportación minera. También se sabotea la posibilidad de un nuevo eje de integración continental que uniría el puerto de Ilo con Bolivia y Brasil a través de un ferrocarril continental, ofertado y financiado, y que afirmaría los puertos peruanos para el comercio boliviano y brasileño. Se deja que los ejes interoceánicos sean los del norte y centro de Chile con Brasil. En el norte, se abandona el eje interoceánico del Amazonas para impulsar que nuestros principales campos de cultivos sean crecientemente dedicados al cultivo de caña por neo latifundios que exportan etanol a USA. En el centro, se entrega el puerto y aeropuertos del Callao para que no sean un eje de transporte multimodal y centro continental industrial-logístico articulado nacionalmente, sino que se reduzca a un Hub de traslados entre empresas internacionales, que abusan con sobrecostos a los usuarios nacionales, permitiendo la subordinación del circuito costero del Pacífico Sur en perjuicio de Suramérica y el Perú.

## **2.2 Crisis Nacional y nueva Matriz Energética.**

El país está en una nueva etapa de cambio de su matriz energética, en momentos de modificaciones claves en el escenario energético global. Pero el Gobierno sigue entrampado, y está subordinado a los vaivenes del monopolio centralista exportador de Hunt-Repsol. Al defender estos intereses privados, el Gobierno se pone a espaldas



del país y lo desarma ante el nuevo escenario mundial que está emergiendo. Es necesario el análisis del nuevo panorama mundial, de la vigente Ley 29970, Ley que afianza la seguridad energética y promueve el desarrollo de polo petroquímico en el sur del país y de los Diez Desafíos Nacionales para la Soberanía Energética.

**a) El Nuevo panorama energético mundial obligan al Perú a matriz energética sustentable.**

La Agencia Internacional de Energía (IEA), acaba de publicar a fin del 2012, su Evaluación anual, en la que presenta previsiones de las tendencias energéticas hasta 2035, con diversos análisis estratégicos particulares. Señala que esta instalándose un nuevo panorama energético mundial. Este análisis desbarata una a otra, cada una de las absurdas “tesis” que para justificar su errabunda política pro monopolista, centralista y no industrialista, difunden los Ministros Merino (MEM) y Castilla (MEF). Se evidencia que es imperativo que la política energética se sustente en una adecuada matriz energética nacional sostenible.

La IEA parte de reconocer que la demanda mundial de energía crecerá más de un tercio en el periodo que va hasta 2035. China, la India y Oriente Medio, representan el 60% de dicho aumento. Los combustibles fósiles, enfatiza, siguen siendo predominantes en el mix energético mundial. La energía tiene, por ello, un definitivo carácter geoestratégico para todas las naciones.

Prevén que USA se convierta en el mayor productor de petróleo hacia 2020, y exportador neto hacia 2030, por el uso de tecnologías de exploración-producción que están liberando petróleo ligero en formaciones compactas y gas de esquisto. USA que importa cerca del 20%, pasa a ser autosuficiente. Adquiere importancia estratégica la ruta que conduce el petróleo de Oriente Medio a los mercados asiáticos. Pero ningún país es una isla. Remarca el incremento de las interacciones entre los diversos combustibles, mercados y precios. Se refiere a la relaciones entre los mercados del gas y del carbón. Así como al incremento neto de petróleo no convencional, y a condensados de gas natural.

Estiman que una gran parte del aumento de la demanda de petróleo, especialmente en los países emergentes, es atribuible al transporte, sobre todo en vehículos pesados, principalmente diesel. Actualmente, el transporte representa más del 50% de la demanda total. Estiman que la demanda de petróleo alcanzara en 2035 la cifra de 99,7 millones de barriles diarios de petróleo (bdp), partiendo de una demanda de 87,4 bdp el 2011. Y que el precio medio AIE para el crudo importado, rondara los 125 USD /barril (en USD de 2011), que son más de 215 USD/barril en términos nominales.

Proyectan que la participación de los países de la OPEP, que regula el mercado y donde las empresas estatales controlan el 80% de la oferta, crece, particularmente después del 2020, pasando del actual 42% al 50% hacia 2035. Remarcan la importancia de Irak en la oferta mundial.

Señalan en el mix energético mundial la importancia del gas natural y de las energías renovables, pero con impactos distintos según las regiones. Respecto al gas natural, China pasara de 130 000 millones de m<sup>3</sup> en 2011 a 545 000 millones de m<sup>3</sup> el 2035. En USA, el gas natural supera al petróleo el 2030. Pero en Europa y Japón, tendrá un menor peso. Analiza la importancia del gas no convencional, cuyo incremento provendrá sobre todo de China, USA y Australia. Remarca la inquietud del impacto ambiental de su producción, por la tecnología del fraccionamiento y el uso masivo de agua. Establece la creciente importancia de las energías renovables (hidráulica, eólica y solar), que para 2035 prevén será casi un tercio de la producción total de electricidad.

Hace una especial atención al tema del agua. Prevén que las necesidades de agua para la producción de energía crecerá dos veces más rápido que la demanda de energía. Estiman para 2035, en 85% el aumento previsto en consumo de agua para energía. Llamam la atención a las diversas fuentes de energía, y en especial a los biocombustibles, que son altos consumidores de agua y reemplazan a los alimentos.

## **b) La nueva etapa nacional del gas y las contradicciones en Ley 29970**

Entre Agosto 2011 a Abril 2012, se dieron pasos para el proyecto histórico del gasoducto, la petroquímica y la industrialización del sur andino, expresando el cambio de matriz energética nacional. Pero en Diciembre 2012 la Ley 29970, se impuso un viraje antinacional con los proyectos del etano-ducto costero y los mini ductos de 8 pulgadas en Cusco y Puno, los que se quisieron aprobar irregularmente en un agregado a la ley de presupuesto. A los tres días, el MEM presento un nuevo texto al Congreso, sin etano ducto y mini ductos.

Por exigencias de la ciudadanía y las fuerzas descentralistas y pro soberanía energética, se incluyeron en la Ley 29970, diversas exigencias. Asumieron el Gasoducto Surperuano en dos tramos, siendo el primero de 24 pulgadas hasta Anta (Cusco); la participación de Petroperú con US\$ 400 millones; los aportes ciudadanos de Red de Garantía Principal (GRP) y de los Gobiernos Regionales; y la importancia de la Petroquímica en el sur andino.

Pero esta Ley 29970, al mismo tiempo, tiene aspectos que la traban y permiten se afecte los objetivos nacionales. Estos aspectos, regalan, bloquean y expropián los aportes ciudadanos. Regala el gas peruano. Sustenta la rentabilidad del Gasoducto surperuano no en la petroquímica y la industrialización del sur, sino en destinar 2 TCF del gas del lote 88 (el más barato) para quemarlo en producir 2,000 MW de electricidad en un “Nodo energético del Sur”, cuyo generación de 1,700 MW de electricidad en la próxima década tendrá como destino el norte de Chile, para lo que se alista la empresa Suez Energy, ofertando llevar 1700 MW desde Arica al Sistema Norte de Chile.

Además, bloquea la Petroquímica. Reduce Petroperú a ser oficina de agente comprador de Etano, violando su ley orgánica de integración vertical empresarial en la industria, la separa del proyecto integral del Sur, con sus parques industriales y con el complejo petroquímico integral. Expropia los aportes ciudadanos, pues no capitaliza la GRP en Petroperú, como manda la

ley, el aporte de los usuarios al incrementarse en 4% la tarifa nacional de electricidad; y le quita a los aportes de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales la condición de socios para reducirlos a transferencias que el Gobierno Nacional privatizara en tres años.

El país depende de la importación de petróleo, lo que trará nuestro desarrollo ante el nuevo panorama energético mundial, en el cual el precio de barril de petróleo el 2035 subirá a 125 USD/barril (USD en términos del 2011), los que serán en términos nominales USD 215/barril.

Acentúa la exportación del GN, mientras traba su masificación por ductos domiciliarios e industriales, para reducirse a movilizar pequeños volúmenes en camiones en zonas altoandinas e imponer el mercado cautivo de los balones del GLP en la costa y las ciudades, el que tiene un precio tres veces mayor que el Gas Natural, y con el que subsidiamos los peruanos al monopolio exportador.

### **c) El Gas y Petroperú en la matriz energética sustentable.**

Ante los desafíos energéticos del Perú es imprescindible que la nación conquiste medidas patrióticas fundamentales.

**Primero:** El gas del lote 88 (los 2,5 TCF en recuperación que todavía son base financiera de la exportación, y el 1 TCF reservado por DS) así como los beneficios a la inversión de la Ley 29970, deben destinarse prioritariamente para cubrir el mercado nacional del sur: la petroquímica del Surandino, y a la masificación domiciliar, vehicular e industrial.

**Segundo:** Petroperú debe recibir de inmediato el aporte del Estado a su capital social por US\$ 400, millones y la empresa debe formar parte de la convocatoria a la construcción de los dos Tramos del Gasoducto Surperuano y sus plantas requeridas. Debe incluirse la capitalización efectiva, como acciones del Estado en Petroperú, de los aportes ciudadanos con la Garantía de Red Principal.

**Tercero:** Petroperú debe convocar de inmediato a los estudios internacionales para la Ingeniería Conceptual y Diseño Constructivo, de dos plantas petroquímicas, de Etileno y de Metano, como ejes de sus respectivos complejos industriales, y asociados a los parques industriales del sur.

**Cuarto:** Petroperú debe comprar las acciones en venta de Repsol en la Refinería La Pampilla y sus grifos, evitando que un monopolio privado extranjero domine el mercado de combustibles.

**Quinto:** Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, deben aportar sus recursos en calidad de socios del Proyecto Integral del Gasoducto y la Petroquímica del Surandino, y formar empresas públicas regionales para promover la masificación del servicio público vehicular y domiciliario de abastecimiento del gas natural.

**Sexto:** Debe priorizarse las inversiones en generación hidroeléctrica en el sur en condiciones sostenibles y de impulso al mercado nacional.

**Séptimo:** Los recursos de subsidios del Fondo de Integración Energético, (FISE), deben mantenerse exclusivos para poblaciones vulnerables y no deben destinarse a las inversiones de concesionarios privados en el gasoducto surandino, o en la plantas de gasificación o regasificación.

**Octavo:** Repsol debe pagar los impuestos por las ventas de sus activos en Perú (20% de Perú LNG, 100% de contrato de exportación a México, Relapasa, Sol Gas y Grifos), así como cubrir la sanción tributaria por la evasión fiscal al desviar el gas exportado a mercados no declarados (que para 10 embarques PerúPetro estima en US\$ 125 millones, siendo cerca de 140 los embarques no investigados).

**Noveno:** Los lotes petroleros que retornan por Ley al Estado, en la amazonía y en la costa norte, deben ser mantenidos en operación con la participación mayoritaria de Petroperú y convocando a socios privados para la inversión; y Petroperú debe recuperar su dominio en el lote Z-2B, (ex Petrotech, ahora Savia,

cuyo DS de aprobación nunca existió), en una negociación con los Estados propietarios de las empresas de Corea y Colombia.

**Décimo:** Petroperú debe realizar el proyecto de Modernización de la Refinería de Talara y el del Hub de hidrocarburos en Bayovar.

En esta nueva etapa del gas, es, más bien, urgente poner en inmediata ejecución las exigencias nacionales de soberanía energética. Recuperación efectiva de 2,5 TCF del lote 88 hipotecados reduciendo la exportación; prioridad del mercado interno, abastecimiento del surandino, Lima y macro regiones; soberanía efectiva sobre el etano para petroquímica; industrialización descentralizada; prioridad en masificación del gas natural domiciliario por ductos; subsidio efectivo del FISE en balón GLP para poblaciones vulnerables; activa participación de Petroperú en Gasoducto, Petroquímica, Refinería Talara y lotes petroleros; participación de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en sistemas de GNC; cobro de impuestos y deudas tributarias de Repsol y el monopolio exportador.

### **2.3 Los puertos y el sistema de transportes multimodal.**

En la actual Era Digital asistimos a la revolución del transporte intermodal y la gestión de flujos en la logística. Estos cambios expresan el nuevo paradigma tecno productivo global: contenedorización, personalización de la carga transportada, logística del justo a tiempo, su valor agregado en nodos de interfaz en las modalidades, concentración naviera portuaria. Pese a la unipolaridad política y militar impuesta por USA, estamos en tránsito a un mundo multipolar con grandes poderes-continentes y predominio de la cuenca del Pacífico. Las Grandes rutas geoestratégicas navieras Este-Oeste, Norte-Sur, sufren cambios por este multipolaridad emergente.

La continuación de la crisis estructural global y la reestructuración internacional con los países emergentes, requiere afirmar la soberanía y el sistema integrado portuario con descentralización y en competencia. Las funciones portuarias se han modificado: en el Siglo XIX la establecían los dueños de las cargas. A lo largo del Siglo

XX fue por el Estado. En el Siglo XXI se establece en una compleja interrelación entre poderosas empresas navieras-portuarias, los Estados, y los Usuarios.

Los puertos públicos, en el Perú y en el mundo, son territorios aduaneros y nexos intermodales en los cuales se deciden asuntos claves de la soberanía para el respectivo desarrollo nacional. Los cambios en el transporte marítimo mundial (contenedorización, concentración naviera, buques postpanamax, plataformas logística globales), obligan a los Estados Nación a tratar adecuadamente sus puertos públicos como elementos claves de la soberanía. El Sistema Portuario Nacional y el Administrador Público Portuario ENAPU, son claves de la soberanía. Se impone la necesidad de adecuada relación entre Inversión pública y ampliación con inversión privada.

Los aspectos más relevantes del diagnóstico mundial del transporte naviero y los sistemas portuarios, en relación al Perú, señalan los siguientes aspectos:

- Primacía del modo marítimo del transporte de mercancías: 80% mundial, 90% Perú comercio exterior.
- Diferencias claras entre los mercados y servicios naviero – portuarios de transporte de gráneles, que no son regulados, y los de contenedores que se realiza en línea.
- La importancia sustantiva de los contenedores en la movilización de las cargas.
- La singularidad del tráfico doble en contenedores (importación/ exportación - carga/descarga) que se presenta por los Hubs de trasbordo, las diferencias entre centro producción/distribución, y los diferentes tipos de movimientos de las cargas. Una clave fundamental es que el tráfico portuario total de contenedores en 2009, de 411 millones de TEUS, es casi tres veces y medio el tráfico marítimo internacional de 134 millones de TEUS.
- Cambios en la flota, en la capacidad portuaria mundial y conexión intermodal de puertos con hinterland.
- Nuevas rutas marítimas : intra e interregionales Norte - Sur y Sur - Sur

- Concentración en puertos: el 2009, 20 puertos movieron el 50% mundial, de los cuales 6 son chinos.
- Sudamérica: algo más del 1% de tráfico portuario mundial de contenedores. En el 2009 el Callao fue el 4º en Sudamérica y el Primero en la Costa Oeste América del Sur (COAS).
- Concentración en grandes operadores globales marítimos; estibadores globales (como DPW); navieros globales (como MSW), mixtas globales de contenedores y puertos exclusivos (como APM Terminals). Esta concentración es horizontal y vertical con la ampliación a otras ramas de actividad y ámbitos geográficos, para el control de la cadena logística en los territorios.
- Estrategias navieras diferentes:
  - Gráneles: Tráfico no regular: petróleo y gas, minerales, cereales. Tráfico libre y discrecional, oferta espacios para cargas completas o varias parciales.
  - Contenedores: 20 primera concentran 70% de capacidad mundial (2009). Control de rutas, naves más grandes, Hubs y trasbordos. Cambios de patrones de tráfico, entre Hubs y cabotajes, separando algunos tráficos de producciones territoriales.

La Conferencia Internacional sobre el Comercio (UNCTAD), estableció el concepto básico de los puertos públicos como sistemas multifuncionales comerciales e industriales, que tiene soberanía en sus objetivos, su dinámica se sustenta en la competencia intra e interportuaria y su gestión se sustenta en la descentralización.

Señala la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo UNCTAD:

“Los puertos son interfaces entre los distintos modos de transporte y son típicamente centros de transporte combinado. En suma, son áreas multifuncionales, comerciales e industriales, donde las mercancías no solo están en tránsito, sino que también son manipuladas, manufacturadas y distribuidas. En efecto, los puertos son sistemas multifuncionales, los cuales, para funcionar adecuadamente, deben ser integrados en la cadena logística global. Un puerto



eficiente requiere no solo infraestructura, superestructura y equipamiento adecuado, sino también buenas comunicaciones y, especialmente, un equipo de gestión dedicado y cualificado y con mano de obra motivada y entrenada”.

Es necesaria la Modernización Portuaria Integral, en alianza del Estado con empresas nacionales. Nuestro sistema portuario requiere: Puertos modernos: muelles, profundidad (14 a 16 metros), equipamientos, infoestructura, ciudades puertos; Vínculos nacionales competitivos globales con diversas navieras y operadores especializados; Activa Marina Mercante Nacional (cabotaje, gas, petróleo, etc.). Industrias conexas: construcción de naves, metalmecánica, logística; Zonas de Actividades Logísticas, como áreas portuarias de valor agregado; Nexos de transporte intermodal (ferrocarriles, carreteras, hidrovías, aeropuertos) nacional-continental.

En América Latina el mercado de servicios portuarios es cada vez más competitivo. Se está ampliando el Canal de Panamá con una inversión de más de 5 mil millones de dólares, para adecuarse a los buques postpanamax y superpostpanamax, con capacidades superiores a los 10 mil TEUS y calados de 15 metros. Al mismo tiempo, se diversifican las rutas sur-sur, este-oeste, norte-sur, y se reorganiza el flujo naviero estableciéndose grandes centros de concentración de cargas, los denominados Hubs, para el manejo de transbordo de los contenedores llenos y vacíos, los que se vinculan con importantes rutas continentales y de cabotaje. Esta reorganización no es ajena sino está directamente vinculada a los grandes sistemas interregionales logísticos y las producciones que se proyectan con ellos.

En la Costa Oeste del Pacífico Suramericano (COAS), existe una pugna abierta por reposicionar los puertos, como parte sustantiva del rol de sus naciones, en función de relacionar los Hubs y centros de concentración de cargas con los sistemas de transporte intermodal que integran el continente. Este no es un asunto meramente comercial y de cada puerto. Es un tema geoestratégico de las naciones para lograr su desarrollo. De la posición que se logre afirmar depende mucho del desarrollo de cada una de las naciones de esta gran comunidad suramericana.

La pugna más importante en el COAS es la que se da entre el Sistema Portuario del Perú y el grupo naviero portuario chileno (ahora Vonappen-Lusick-Urenda).

Chile se propone ser el eje vertebral interoceánico en dos rutas (Arica-Iquique/Brasil, y Valparaíso/San Antonio/ Buenos Aires/ Brasil); controlar la marina de cabotaje y de conexión con las grandes rutas mundiales, para tratar de convertirse en interlocutor continental con las empresa operadoras globales naviero-portuarias; y mejorar la profundidad y servicios de sus puertos públicos.

El Perú vive una gravísima situación. Se avanzó los últimos años situando al Callao como el principal puerto de contenedores del Pacífico Sur, proyectando sus puertos públicos para tener puertos interoceánicos con el IIRSA en el norte (Paita) y el sur (Ilo), organizando el tramado intermodal para hacerlo factible, modernizando sus servicios en un sistema nacional que se potencia por su articulación y sus diversos puertos marítimos y fluviales, y proponiéndose modernizar ENAPU, la marina mercante y el SIMA y fortalecer el empresariado nacional, para esta competencia fundamental en nuestros desafíos del desarrollo.

Lo realizado los últimos años va en sentido contrario. En los últimos 5 años, ha primado la privatización de Paita y del Callao, así como la acciones para quebrar ENAPU y el sistema portuario nacional. Se está imponiendo la pérdida de soberanía portuaria, desarticulándose la intermodalidad de los puertos públicos con el transporte y los territorios de la nación.

En el “modelo” privatista se ha establecido que se pueda hipotecar la Concesión como Garantía del Endeudamiento ante los Acreedores Financieros Permitidos, hipoteca que incluye entregar los puertos públicos que son territorios aduaneros de soberanía, así como afectar los bienes de dominio público portuario que la Constitución prohíbe enajenar. Se cede a dicho acreedor permitido, la decisión última soberana sobre el bien nacional hipotecado, pues puede por subasta privada cambiar al concesionario, y el Estado solo podría negarse basándose en perjuicio económico al Concedente y no en razones legítimas de soberanía nacional. Se establece en los contratos un aberrante procedimiento de esta irrita cesión de soberanía.

Se cede la soberanía a monopolios o duopolios. Se extiende la integración vertical técnica de un muelle, a la integración de todo el puerto, con un monopolio que domina sus servicios estándar y especiales, sus infraestructuras, actividades empresariales y usos de áreas. Este extendido monopolio, o duopolio, (dominio en acuerdo de dos contra la nación, pues dos empresas extranjeras acuerdan y regulan sin el contrapeso de la acción soberana del Estado en el puerto al liquidarse ENAPU), funcionara desde el primer día de toma de posición, impondrá rentas parasitarias a los usuarios, organizara la supeditación a las navieras vinculadas con los acoderamientos privilegiados.

De esta forma, se reducirá la calidad de los servicios, se concentrara la producción y servicios y se generara desempleo, y se impondrá un “sabotaje no tarifario” a la competencia. De anula de esta forma la competencia intra e interportuaria que es la garantía de la modernización y desarrollo, y en todos los Estados Nación del mundo se hace efectiva en el puerto, territorio aduanero y sistema multifuncional con soberanía, con el administrador publico portuario, que en Perú es ENAPU, al que se pretende liquidar.

La Nación para su desarrollo soberano, sostenible y descentralizado, en el marco de la globalización y la unidad suramericana, requiere una política pública nacional portuaria competitiva, en competencia, articulada a los territorios regionales y locales, con inversión pública y privada. Para esta perspectiva se requiere contar con un puerto Hub y multipropósito en el COAS (el Callao), ejes portuarios interoceánicos en el Norte (Paita, Talara y Bayovar) y en el Sur (Ilo - Matarani), puertos costeros de proyección continental y mundial (Salaverry, Chimbote, San Martín, San Juan de Marcona), subsistema portuario fluvial con sus respectivas hidrovías (Yurimaguas, Pucallpa e Iquitos).

La política portuaria de los últimos años, impuesta a favor del grupo naviero chileno, expresada sobre todo en la empresa Andino Investment Holding S.A. AIH, expresa, en conjunto, una política nacional general de abandonar los puertos públicos como factores del desarrollo y subordinarlos. Se busca acabar su rol de zona de interfaz industrial en la intermodalidad, para imponer la recentralización monopólica privada, con puertos públicos subordinados, la

recentralización logística en el Callao, el abandono del carácter de puertos interoceánicos en los del Norte y Sur, el quiebre del escaso subsistema fluvial portuario amazónico sumido en la informalidad, el divorcio de los puertos públicos de las plataformas productivas y logísticas regionales y nacionales, y la ruptura de la necesaria relación entre la ciudad y el puerto.

## **2.4 La precarización laboral como forma principal de acumulación de capital<sup>2</sup>.**

La República Plutocrática, pretende reducir la Nación a un territorio desolado dominado por rentistas, reprimarizado para la extracción destructiva de sus recursos naturales, y con sobreexplotación a sus poblaciones para acumular réditos y ganancias asociadas. Esta es la relación que buscan concentrar el futuro de la nación en las grandes inversiones no sustentables en minería e hidrocarburos. Abandonan el mandato popular de una nueva política en minería e hidrocarburos, con economía nacional de mercado, valor agregado, descentralización productiva y mejora sustantiva de las condiciones de vida y empleo de la población. Se ha abandonado la política de clúster industriales y se lleva a la quiebra lo poco avanzado. Se bloquean los proyectos nacionales y suramericanos que podrían impulsar nuestra industrialización competitiva basada en elevar la productividad de la población.

Han vuelto al antiguo lema oligárquico del “Cholo Barato” con la precarización laboral. Precarizan el 98% del empleo, redefiniendo las pequeñas y microempresas, abandonando su definición según el número de trabajadores, para que se definan a partir de las ventas facturadas. De esta forma hacen permanentes y generalizan los actuales regímenes laborales sin derechos y segmentados. Incluyen ahora a la mediana empresa, la mayoría de las cuales son desdoblamientos del poder económico plutocrático, al que le dan regímenes laborales sin derechos y se les regala los recursos públicos y facilidades en créditos y tributos.

---

2 Elaborado en base al Dictamen en minoría presentado por el autor en el Proyecto de Ley N° 23572012-EF.

La necesaria reforma del Estado y el empleo público, para lograr la carrera pública meritocrática y de servicio al ciudadano, la han deformado. Pretenden imponer una ley de servicio civil, como régimen cerrado, bajo el comando del MEF. Impiden la progresión por méritos, vulneran derechos básicos (de negociación colectiva, de huelga, remunerativos), establecen un régimen inquisitorial de despidos masivos. Más aún, han impuesto inconstitucionales denuncias judiciales contra los servidores públicos por supuestamente “trabar a los inversionistas”, autorizando multas por miles de soles, lo que será una inmensa presión para generalizar la corruptela lobbysta y la parálisis de la eficiencia y la productividad en la administración del Estado.

La característica predominante de la economía peruana es la severa heterogeneidad productiva lo que significa una alta presencia de empleo informal y gran variación del nivel de productividad de los distintos sectores y territorios. El 24.7% de los peruanos vive en áreas rurales, y en estas áreas la población pobre supera el 65%, mientras los pobres extremos representan el 40.6%. El 11.6% del área geográfica del país corresponde a la costa, el 28.1% a la sierra y el 60.3% a la selva. La costa concentra el 52% de la población (29% en la capital, Lima Metropolitana, y 23% en el resto de la costa), un 35% vive en la sierra y un 13% en la selva. Cerca del 46% del PBI se genera en el departamento de Lima.

En Arequipa, La Libertad, Piura, Ancash e Ica se produce el 20%. El 53% de la producción manufacturera, el 47% de la producción de servicios gubernamentales, el 45.5% de la producción de la industria de la construcción y el 67% de la producción de otros servicios se concentran en el departamento de Lima.

El aparato productivo nacional es tecnológicamente heterogéneo y desarticulado. La minería no está articulada a las actividades de transformación y estas tampoco se articulan con la agricultura. El modelo primario exportador ha dado lugar a un proceso de terciarización de la economía. Cerca del 72% de la PEA se encuentra en las actividades terciarias o de servicios y estas actividades generan el 61% del PBI.

Para afrontar la crisis mundial y transformarla en oportunidad para el desarrollo nacional, hay que iniciar reformas que permitan abrir curso al crecimiento y desarrollo sustentable, diversificado y con valor agregado. Es urgente ampliar los mercados internos, lograr una redistribución regional y sectorial de inversiones privadas y públicas para lograr la integración de una nación que debe pasar al desarrollo con valor agregado, con políticas públicas articuladas sobre fuentes energéticas, producción, infraestructuras, empleos dignos, créditos, ciencia y tecnología.

El cambio de rumbo del patrón de crecimiento nacional, debe disminuir la alta concentración de las exportaciones primarias, y de las actividades económicas afines, financiero, inmobiliario, constructor, importador y asimismo, ampliar el mercado interno tanto por mejores ingresos de la población como por la equitativa distribución del ingreso y los activos en beneficio de la actividad agropecuaria de sierra y selva, la pequeña agro industria y manufactura en el marco de una descentralización y regionalización integradora.

Es necesario construir una visión con una trayectoria sostenible de elevado crecimiento en el largo plazo. Hay que construir capacidad productiva industrial, agroindustrial y agropecuaria (oferta), y simultáneamente desarrollar la demanda interna para asegurar el uso de esa capacidad. Además, una demanda interna que se sostiene en el tiempo estimula nuevas inversiones para expandir y diversificar la capacidad productiva. Desde esta perspectiva, las exportaciones son necesarias para solventar las importaciones y hacer sostenible el crecimiento económico. En este caso, las ganancias de competitividad están garantizadas por la expansión de los mercados Internos, la necesidad del cambio estructural como eje del desarrollo ha sido y sigue siendo el desafío fundamental que enfrenta la región latinoamericana, cuya importancia se acentuará en los próximos años, como ha señalado recientemente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.

El desarrollo económico implica no solo altas tasas de crecimiento, sino también cambios cualitativos en la estructura productiva y, particularmente en economías abiertas, en el patrón de especialización e inserción en los mercados mundiales como es el caso de nuestro país. Estos cambios deben aumentar la participación relativa de los

sectores intensivos en conocimiento en la producción total para fortalecer las capacidades, los conocimientos y los procesos de aprendizaje que se dan en conjunto con la producción y la inversión. El aprendizaje tecnológico, la diversificación de la estructura productiva y el potencial de crecimiento económico guardan una estrecha interrelación.

El concepto de cambio estructural virtuoso debe permitir una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad. Esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración. En el mediano plazo, el cambio estructural deseable debe conducir a una mejor distribución del ingreso y del acceso a los factores de producción. En la transición desde una estructura concentradora hacia una estructura con mejor distribución, el cambio estructural debe estar acompañado de pilares de protección social para los sectores cuya incorporación a las dinámicas productivas requiere lapsos mayores, así como de políticas para el desarrollo de capacidades que permitan que estos sectores se incorporen más dinámicamente al mundo del trabajo de calidad

Para ampliar y crear mercados internos se requiere conectar las distintas zonas geográficas y demográficas del país; es decir, se necesita inversiones en infraestructura (puertos, almacenes, carreteras, vías férreas, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones y educación) para estimular el surgimiento de nuevas líneas de producción, y aumentar la demanda para la producción existente.

Esta es una manera efectiva y sostenible de multiplicar el empleo y los ingresos, de reducir la pobreza, de mejorar la calidad de vida de la población del país, de aumentar la competitividad y, por lo tanto, de iniciar un crecimiento y desarrollo socialmente integrador.

Para extender la precarización, más bien, se ha aprobado el cambio de la definición de las Micro y pequeñas empresas. El objetivo es eliminar la cantidad de trabajadores (hasta 10 para el caso de la micro empresa y hasta 100 para la pequeña empresa), de tal forma que, el único elemento para determinar el ámbito subjetivo de aplicación de las normas sean las ventas anuales (150 UITs de ventas

anuales para la micro empresa y 1700 UITs de ventas anuales para la pequeña empresa).

Esta Ley precariza el 98% del sistema laboral peruano. Busca crear una sociedad estamentaria en el ámbito laboral: el regreso al Estado pre moderno con la ampliación de esta situación. En julio de 2003 entro en vigencia la Ley N° 28015, norma que estableció, entre otras disposiciones, un régimen laboral especial temporal. Esta norma contiene diversos derechos laborales anulados o disminuidos que rebajan el costo de la planilla laboral al 13% sobre el valor de la remuneración del trabajador. Sin perjuicio de esta perspectiva de costos, ésta norma excluyó a los trabajadores de la seguridad social en pensiones, convirtiendo el régimen obligatorio para todo trabajador, en facultativo, motivo por el cual, muchos de los trabajadores se encuentran fuera de un sistema pensionario. Entre otras reducciones, operó un sistema de reducción de la protección contra el despido arbitrario (menor protección del derecho al trabajo) y frente al desempleo (menor protección y contenido de la compensación por tiempo de servicios).

Sin perjuicio de estas afectaciones injustificables al núcleo duro de derechos fundamentales, esta norma tenía una lógica de temporalidad; el régimen de “promoción” no debía durar más de cinco (5) años; sin embargo, el 2006 fue ampliado por cinco (5) años adicionales, hasta el 4 de julio de 2013. Todo el sistema de fomento estaba diseñado como temporal, de tal forma que, las MYPE que se crearán con posterioridad a tal vigencia no tendrían tales medidas.

En aquel momento, esta norma temporal, estableció que los trabajadores vigentes no podían ser contratados por el régimen especial temporal, lo que originó que en muchos micros empresas coexistan trabajadores, que haciendo lo mismo, tuviesen para el mismo empleador dos regímenes laborales distintos.

El 2008 se publicó el Decreto Legislativo N° 1086 el que originó lo siguiente:

- a. Creó un nuevo régimen laboral especial para la micro empresa; con menos derechos que los contenidos en la Ley 28015 se rebajó (si cabe una perspectiva cuantitativa) a 5% el costo de los beneficios laborales sobre la remuneración. El ámbito de aplica-



ción se acotó a las empresas con venta no mayores a 170 UITs y no más de 10 trabajadores. En este régimen se redujo la indemnización por despido arbitrario (de 15 remuneraciones diarias con un tope de 6 remuneraciones mensuales, a 10 remuneraciones diarias con un tope 3 remuneraciones mensuales; cuando en el régimen general es de 45 remuneraciones diarias con un tope de 12 remuneraciones mensuales), excluyen a estos trabajadores de la afiliación a ESSALUD (derivándolos al SIS), y manteniendo la regla de que estos trabajadores no son afiliados obligatorios a un sistema pensionario. A cambio se prometió en la norma la creación de un sistema de pensiones social que el MEF nunca reglamentó, sometiendo a estos trabajadores a la absoluta desprotección social.

- b. El régimen laboral ya no era temporal (como la Ley 28015) sino permanente; iniciando la primera segmentación del mercado de trabajo; creando el estamento de los trabajadores de la micro empresa con menos derechos laborales de manera permanente y estructural. No interesa en este régimen cuánto tiempo tiene de actividad la micro empresa, ni mucho menos el éxito o no de su actividad económica, todos los trabajadores son sometidos a un régimen diferente; claro está siempre que la empresa se acoja a él.
- c. Creó un nuevo e inédito régimen laboral especial permanente, esta vez para la pequeña empresa, que definió como aquellas unidades productivas que ventas anuales no mayores a 1700 UITs (6 millones 200 mil soles de ventas anuales) y con no más de 100 trabajadores. Igualmente, este régimen es permanente, creándose con esto el nuevo estamento de los trabajadores de la pequeña empresa.

La nueva norma aprobada el 2013, amplía estos estamentos laborales creados para la micro y pequeña, mediante la eliminación de uno de sus límites, como es la cantidad de trabajadores. El efecto de eliminar tal requisito (de 1 a 10 para la micro empresa y de 11 a 100 para la pequeña) es que la empresa que tiene más de esta cantidad de trabajadores y que por tanto, hoy puede ni debe utilizar el régimen especial con derechos laborales menores, es que se

ampliaría el ámbito de estos estamentos perjudicando a los trabajadores actuales y futuros de tales empresas. De los análisis críticos que objetan esta norma de precarización laboral, se puede apreciar su significado real de subordinación a las relaciones de fuerza impuestas en la malla de infraestructuras que se ha señalado.

A la fecha existen 1800 empresas sujetas al régimen laboral general que, excediendo la cantidad de trabajadores del régimen MYPE, y con ventas de hasta 1700 UIT, podrían contratar a sus trabajadores con derechos reducidos; esta cantidad de empresas representa al 41,2% del total de empresas formales con más de 100 trabajadores. Es evidente entonces la ampliación de estos estamentos laborales en lo que actualmente es el ámbito del régimen laboral general.

¿Es constitucional rebajar de forma permanente derechos laborales para un grupo de trabajadores para fomentar de forma permanente la libertad de empresa de algunos actores económicos? La respuesta ya ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional, veámosla. El Tribunal Constitucional en la sentencia 027-2006-AI, sobre el régimen agrario, aplicando el test de igualdad, estableció que toda norma de fomento de una actividad sólo puede ser temporal, en la medida que, tal norma de fomento de la libertad de empresa afecta otros derechos, como son los derechos laborales; una afectación permanente de derechos laborales no cumple con el denominado sub principio de necesidad.

Al respecto, en reiterada jurisprudencia, así como la doctrina constitucional, se ha desarrollado el test de igualdad, método lógico jurídico que permite determinar si una medida legislativa es no discriminatoria. “Dicho test se realiza a través de tres subprincipios: 1). Subprincipio de idoneidad o de adecuación; 2). Subprincipio de necesidad; y 3). Subprincipio de proporcionalidad stricto sensu. Criterios que en su momento fueron utilizados por este Colegiado en las sentencias 0016-2002-AI y 0008-2003-AI.

En los últimos 10 años, pese al régimen laboral para la micro empresa, que redujo de 54% (del régimen general) a sólo el 5% los beneficios laborales sobre la remuneración; lo que incluyó la afectación de determinados derechos constitucionales (protección contra el despido, acceso a la salud, pensión, protección contra el desem-

pleo), la tasa de informalidad laboral no se redujo, manteniéndose cercana al 90%.

Prueba evidente de que la reducción de derechos laborales, no sólo afectan derechos constitucionales y crean discriminación, sino que además no logran el objetivo anunciado por sus promotores; es decir, no cambian la informalidad laboral. Esta más bien, radica en otras causas, como es principalmente, en los bajos niveles de productividad de este segmento empresarial, debido a, al bajo nivel de su capital humano, difícil acceso al crédito, bajo uso de tecnología, entre otros. Es sobre estos factores en lo que deberían incidir un régimen de promoción estatal, en vez del subsidio social de los trabajadores.

Antes del Decreto Legislativo 1086, que crea el régimen laboral especial permanente para las pequeñas empresas, que reduce del 54% al 29% los derechos laborales, aproximadamente el 50% de sus trabajadores eran formales (registrados en planillas), y contratados para el régimen laboral general, más aún, en el segmento de 51 a 100 trabajadores casi el 66% eran formales.

No requiriéndose tal régimen, la Ley MYPE generó incentivos perversos para la sustitución de puestos de trabajo sujetos a la regulación laboral general por aquellos sujetos al régimen laboral especial con menores derechos laborales.

Sin embargo, si se analizan las cifras de informalidad laboral en este segmento, según cifras oficiales, se puede apreciar que la reducción de la tasa de informalidad laboral durante los último 10 años estuvo vinculada principalmente al crecimiento de la economía; de tal forma que, la entrada en vigencia de tal decreto legislativo, no incremento el ritmo de reducción de la tasa de informalidad.

### **3. Brechas territoriales de desigualdad, de la mano con el archipiélago minero-energético y la recentralización logística.**

Al no asumirse un enfoque territorial, se esconde la gravísima segmentación del territorio nacional, que está en curso acelerado y a contracor-

riente de la conquista de derechos y posibilidades productivas por las fuerzas nacionales de la sociedad. Si relacionamos el mapa de densidad del Estado elaborado por el PNUD el 2009 (Informe de Desarrollo Humano Perú) con el del sistema de ciudades de Luisa Galarza (estudio para el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización- 2012-2016) se hace evidente esta segmentación estructural. Al lado de los lugares de mayores ingresos y servicios del Estado, habitan los de mayor pobreza y menores servicios públicos, pese a los intercambios entre ellos en agua, fuerza de trabajo, servicios, vías. En costa, sierra y selva, se afianza esta desigualdad estructural de los territorios.

Las respuestas del Estado ante estas brechas territoriales son paradójicas. Se aprobó mediante D.S. N° 090-2011-PCM (gracias a la iniciativa que hicimos desde la Secretaria de Descentralización de la PCM) la lista de 1,303 **Municipalidades Distritales Rurales**, de un total de 1,800 municipalidades. Este tema estuvo sometido a un estudio por largos 8 años, ante la negativa centralista a reconocerlas. Con esta nueva clasificación no sólo tendrán mejor asignación de transferencias y de servicios públicos, sino que es el inicio para terminar el tratamiento como homogéneas a las municipalidades para dar paso a reconocer la heterogeneidad de los gobiernos locales y su base territorial.

Podemos apreciar mejor la dinámica de la desigualdad territorial, si relacionamos el sistema de ciudades con **la logística y las infraestructuras**, que forman ejes articulados. Estos ejes tienen su centralidad en ciudades metropolitanas e intermedias, cuyas interacciones dinamizan su propia organización. Es resaltante que todas están subordinadas al eje logístico que tiene como centralidad a Lima-Callao, metrópoli en torno a la cual se está recentralizando el país bajo los nuevos términos de los intercambios logísticos.

Son notorios el eje logístico norte (Chimbote a Chiclayo, hasta Piura) y el que se proyecta desde Arequipa, los que están vinculados con sus áreas de influencia, en términos sobre todo comerciales. Y es también notoria la desconexión en los Andes y la Amazonía entre las ciudades intermedias que crecen desligadas de sus áreas rurales y de ciudades menores. La malla infraestructural es quebrada e insuficiente, en la diversidad de modos (comodalidad) del transporte (marítima, aérea, vial, ferrocarril, fluvial), de la energía (gas, petróleo, electricidad) y de conectividad (teléfono, tv, fibra óptica banda ancha, internet). Proyectada en

forma inerte, puede ampliar relaciones, como la que genera la necesaria culminación de la longitudinal de la sierra, sin forjar nuevos ejes transformadores, lo que acentuará estas distorsiones. Se requiere su rediseño e impulso como malla estructuradora estratégica del territorio nacional.

La infraestructura ha dado paso a su edificación funcional, a su importancia en la logística, en los sistemas basados en los flujos, en la nueva configuración del espacio mundial. La perspectiva logística permite apreciar que ahora el sistema productivo no requiere tener cantidades de materiales que están guardados para producir, lo que requiere es contar, justo a tiempo, con la cantidad de materiales para producir un bien que llegue, justo a tiempo, donde su consumidor final. De esta forma el ritmo de producción ha cambiado totalmente. Esta es la **gestión de flujos**, en términos de personas, de información, de procesos. La logística se convierte en el elemento que organiza y decide la importancia de algunos productos, por eso la disputa porque venga el capital mundial o porque vengan los operadores mundiales o porque se conecte con el mercado mundial. Esta es la disputa por acceder a los flujos logísticos y es una disputa estratégica decisiva, pero subestimada o no considerada en los estudios y políticas sobre territorios, desarrollo y descentralización.

Si miramos el conjunto de flujos en el Perú encontramos que estamos asistiendo a una re-descentralización logística. Por ejemplo, la fibra de alpaca, de los hatos de ganadería de camélidos de los altos andes, ya no se exporta por Matarani, puerto del sur, como se hacía por años, ahora se exporta por el Callao. Es lo que ocurre crecientemente con buena parte de los productos agroindustriales del norte. Esto ocurre debido a que los barcos que mueven las mercancías van donde hay concentración de carga, y es en el Callao donde va a haber la capacidad de mover 3 millones de contenedores.

Esto ocurre con el conjunto de las articulaciones de infraestructura. En el mapa logístico del Perú se ve una re-centralización en base al archipiélago minero-energético y principales ciudades. Paradójicamente al mismo tiempo que en el país existe una distribución de los territorios en 5 grandes ejes macro regionales (norte, sur, amazonia, centro-sur, litoral central) que los gobiernos descentralizados y parte de las sociedades locales propugnan institucionalizar descentralizadamente, la lógica estatal y del poder económico impone la concentración logística que domina trozando como archipiélago desarticulado al territorio de la nación.

En el Perú hay un **archipiélago** donde junto a zonas de extrema pobreza hay zonas de ingreso mayor y generalmente están en torno a la explotación de un recurso natural. En torno a este **archipiélago minero energético** las ciudades se van convirtiendo en el punto de referencia. Sea porque en el caso de la minería, a diferencia de hace treinta años, cuando los mineros ponían un campamento cerca al yacimiento y ahí cubrían la vivienda, salud y educación de sus trabajadores y funcionarios, ahora los trabajadores de las empresas mineras están en la ciudad más cercana. Ocurre entonces que el archipiélago energético minero se vuelve dominante.

Si el Estado se pone a recentralizarse sectorialmente para fortalecer este archipiélago va ocurrir un debilitamiento de la parte institucional de la descentralización. La definición de la ruta de dónde sale y cómo se hace el traslado del mineral debería ser una discusión pública no es privada, es un tema público que comprende el uso del suelo, el agua, las poblaciones y eso no se está discutiendo. Lo que hoy se está haciendo es una manera diferente de insertar la minería en el desarrollo regional, pero no se quiere discutir en conjunto el territorio para superar su condición de archipiélago y más bien generar sus condiciones de desarrollo sinérgico.

Esta es una situación gravísima, pues en los próximos 5 años están por culminar las más grandes inversiones de proyectos de la gran minería, que van a modificar totalmente los territorios con la malla de infraestructuras, en relación a usos de tierras, transporte (carreteras, ferrocarril), usos de aguas, energía, sistemas de comunicaciones, rutas de comercio, ciudades y centros poblados. Su impacto es decisivo en toda la articulación territorial de la nación, lo que se trata como asunto privado y no como de la más alta importancia pública para el destino de la nación. En el sur, son principalmente los proyectos de Cerro Verde en Arequipa, Las Bambas-Antapacay en Cusco y Apurímac, las de Southern en Moquegua y Tacna, así como las amplísimas de minería de oro informal e ilegal en toda el área. En el centro, son principalmente las de Toromocho (Junín) y Volcan (Pasco). En el Norte, son principalmente las inversiones en Yanacocha (Cajamarca), Antamina (Ancash), y las extendidas en toda el área de grandes, medianas y pequeñas en oro.

## **V. Las dos Repúblicas (Plutocrática lobbyista versus la Democrática Ciudadana) y la reforma política.**

Asistimos a la reformulación de la relación de los territorios con las naciones, en la repolitización de la vida social. Es un periodo histórico comparable al de la formación de naciones en el Siglo XIX en Suramérica. Los territorios se han multiplicado y asumido heterogéneos, como lugares-globales. Los territorios tienen dinámicas propias, y se vinculan con las Naciones de forma distinta al Estado-Nación de la era industrial, que los hacía sujeto de dominio jurisdiccional exclusivo, y organizaba la relación atomística individuo-Estado.

En la actual era, se recupera la heterogeneidad espaciotemporal y las mediaciones de lazos sociales y comunales entre el sujeto individual y el estado representativo. El Estado Nación no se disuelve en un imaginario espacio único económico global, en el que un poder deslocalizado y fluvente dominaría en forma anónima y totalitaria a los sujetos fragmentados, condenados al conformismo de su sujeción. Los Estado-Nación continúan siendo la esfera política principal, en las cuales y a través de las cuales las comunidades de ciudadanos, históricamente formadas, pugnan en las cambiantes correlaciones de fuerzas local-globales. Las naciones, como comunidades históricas, están ubicadas en un sistema internacional en la compleja intersección global-local entre política, tecnología y transformación social. Expresan sus singularidades históricas de la relación entre nación, poder y territorio.

La Incorporación del país al medio técnico informacional, científico, global-local, coloca en primer plano la soberanía como fundamento de la comunidad de ciudadanos. Sus desafíos están en la quiebra de las jerarquías étnicas coloniales, la emergencia de la mayoría nacional excluida, el impulso a las articulaciones territoriales macro regionales, y el proceso de urbanización. La crisis de la base de poder de la oligarquía, y la quiebra del pacto colonial y la exclusión oligárquica, traen una nueva ola de reformas sociales, que buscan ampliar la precaria institucionalidad democrática que se restablece desde 1980, en una constitución democrática, pero limitada. La crisis de la industria sustitutiva dependiente, de la agricultura post reforma agraria, de las políticas populistas, y del accionar terrorista, acentuaron la crisis política nacional. Se implantó la República Autocrática Neoliberal (1992-2000), recentralizando el Estado para formar una nueva elite mafiosa. La lucha de la ciudadanía, derrumbó a esta dictadura el 2000, abriéndose la pugna por la redefinición de la Nación y su soberanía.

Desde los años 70 del Siglo XX, al iniciarse la nueva era mundial técnico-científico informacional, se acentúa en Perú la Democratización social y la ampliación de derechos de ciudadanía, entran crisis la colonialidad del poder, la exclusión oligárquica y el Estado centralista, abriéndose la pugna entre la república autocrática neoliberal, sean sus versiones mafiosas o lobbysta, y la república democrática de ciudadanos de una nación pluriétnica. Expresan nuestro desafío de cara al Bicentenario. Están en pugnas dos republicas, asumiendo la República, con Enrique Dussel y Norberto Bobbio, no como administración burocrática estatal, sino como forma de organizar el tratamiento de lo común de la comunidad, estableciendo quienes forman parte de ella, y como se institucionaliza el ejercicio de la soberanía para su mejor vivir.

Existe la posibilidad que se afirme la actual la República Plutocrática lobbysta. Esta corporativizaría los territorios, re-primarizaría la actividad económica a la exportación de materias primas y a la agro-industrial exportadora, concentrando el poder económico desnacionalizando subordinado como intermediario del flujo del poder corporativo mundial. Recentralizaría el Estado patrimonial, para reconfigurar nuevas centralidades global-locales, segmentadas desde Lima. Transformaría al país en una "provincia", sin soberanía, administrada desde los intereses de EE.UU., con poblaciones excluidas, como ciudadanos de segunda y tercera clase.



Es la des-topía. Puede entenderse en el sentido de lugar privado de sentido de nación. Es el régimen de una “provincia-administrada”, nueva modalidad de la colonialidad en la era actual. Dejan de lado la discursiva mestiza y la latina; inclusive la hispánica, pues ni siquiera se asumen como “reino”. Se contentan con la des-topía de una “provincia-administrada” por el Imperio mundial. La nación es reducida a “provincia de ultramar” del imperio global, en la cual se saquean sus recursos naturales con archipiélagos mineros-energéticos, se piratea su biodiversidad genética e impide su producción orgánica y alimentaria. Se condena a su población a la neo esclavitud del subempleo crónico, la precarización laboral y el analfabetismo tecnológico.

El régimen político de esta des-topía, de esta “provincia-administrada”, se sustenta en cuerpos territoriales de colonialidad, formados de la corporativización privada de los territorios en archipiélago sujetos a enclaves despóticos, con una república burocrática autoritaria, de lobbystas y ujieres, deforme por el presidencialismo autocrático, a la cabeza de un Estado centralista, clientelista y corrupto. La des-topía necesita impedir al ciudadano para instalar súbditos, y busca administrar sus poblaciones diversas como “razas subhumanas” excluidas y carentes de libertades. Propugna sociedades bajo disciplina totalitaria, con las que invade y condena la subjetividad, para dejar como musgo apolillada la teatralidad y el espectáculo a que reducen la democracia y la política. Las castas coloniales, y sus prolongaciones oligárquicas, tienen sus herederos del Siglo XXI en esta naciente neo-oligarquía apátrida. Ella abomina de la nación y alimenta su espíritu de las ganancias mercantilista de la fugaz plusvalía mundializada que le toca como intermediaria. Se forma de la intensa concentración monopólica, ajena al interés productivista y está dedicada hasta el alma a las ganancias mercantilistas, para la cual diluye como moneda feble el sentido y los intereses de la nación.

La otra posibilidad abierta en este Bicentenario al país, es la República de Ciudadanos. Instituye la participación de todos en la comunidad política, como fundamento de su poder, y con su respectiva institucionalización democrática. Afirma y recupera la soberanía nacional de la nación pluriétnica, con la re-territorialización de los cuerpos territoriales heterogéneos en una nación pluriétnica, que integre la diversidad de sus distintos contingentes que a lo largo de la historia se han sumado a la nación. Una república igualitaria, con reconocimiento de las diferencias, y con formas de representación personal y de comunidades específicas, especialmente de pobla-

ciones indígenas. Con centralidades macro regionales y urbano-regionales, afirmadas en la incorporación del medio técnico científico para el desarrollo endógeno, a partir de la recuperación de los recursos naturales y de un proceso de neo industrialización en la actual escena mundial de multipolaridad.

Esta posibilidad, se sustenta en el re-posicionamiento nacional en Suramérica, con integración soberana al poder suramericano emergente, y afirmación de sus potencialidades. Potencia su condición de biodiversa, bioceánica, andina-amazónica, de emprendurismo social generalizado, y centro logístico e industrial continental Asia-Pacífico.

Entre estas dos Repúblicas, la Nación peruana está viviendo su Bicentenario. Mientras para algunos no hay nada que recordar, reflexionar ni celebrar, pues están en la des-topía sin nación, para la inmensa mayoría de peruanos y peruanas estamos en un momento histórico especial, el de dar pase al acontecimiento fundacional para superar la exclusión y afirmar la nueva base ciudadana de la soberanía.

La crisis y pugna entre estas dos repúblicas, la lobbyista y la de ciudadanos, debe resolverse con la activa participación de la ciudadanía.

El desborde de una ciudadanía que amplia derechos, superando al Estado plutocrático y mafioso, requiere en el Perú, entre otras medidas la Reforma Política Democrática Ciudadana. Desde el ascenso creciente de las poblaciones que afirman ciudadanía, se formula la urgencia de convocatoria a un referéndum que consulte la realización de una Asamblea Constituyente de reforma política de afirmación democrática, con la siguiente Agenda de Ciudadanía.

**Primero**, el Control del Poder Ejecutivo por el Congreso Bicameral, con la renovación por mitades del congreso de diputados y la restitución del Senado como cámara nacional unitaria con las regiones. **Segundo**, también el Fin de la Dictadura del MEF sobre el Estado, diferenciando un Ministerio de Economía y Planeamiento de Otro Ministerio de Hacienda, para la mejora de la gestión pública y los servicios públicos al ciudadano. **Tercero**, la Renovación de la Descentralización, con la efectiva descentralización fiscal y autonomías entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, y la promoción de sustentables políticas concertadas de ámbitos macroregional. **Cuarto**, la superación de la captura del Estado por la plutocracia lobbyista, con la sanción efectiva a la corrupción, incluyendo la sanción a los

negociados de altos funcionarios y cortando los vínculos de supeditación de la administración al poder económico.

Incluye, asimismo, **Quinto**, el Reconocimiento y afirmación constitucional de los derechos de los trabajadores del sector público y privado, incluyendo a la sindicalización y negociación colectiva, cumpliendo las normas de la OIT. **Sexto**, la Inclusión de los derechos culturales del Perú pluricultural, reconociendo los derechos de los pueblos originarios. **Séptimo**, la Superación de la sumisión subsidiaria del Estado en la economía, con el reconocimiento de la pluralidad pública y privada del sistema económico nacional y de la participación del Estado con empresas públicas en actividades estratégicas. Y también, **Octavo**, el Reconocimiento de los derechos ciudadanos universales a la no discriminación, al agua, al medio ambiente sustentable, a salud universal y a la educación pública gratuita y de calidad, al empleo digno, a la seguridad pública.

La reforma de este régimen cerrado de “democracia sin partidos”, al ser estos de membrete y firmas, debe efectuarse también con, **Noveno**, la Renovación del sistema de partidos políticos, estableciendo que para su reconocimiento deben contar con asambleas fundacionales de comités provinciales, en un porcentaje representativo de militantes y de provincias, reconocidos en asambleas supervisadas por la ONPE. Renovación que requiere la inmediata incorporación de los contingentes ciudadanos, autorizando la vigencia para inscribir nuevos partidos, y debiendo los actualmente registrados reinscribirse con estas nuevas normas, para las elecciones del 2016, o luego de ella para el 2021. Asunto complementario es el, **Décimo**, que los partidos para seleccionar los candidatos a puestos de representación, realicen primarias abiertas y simultáneas, supervisadas por la ONPE.

## **VI. Las vicisitudes de las Reformas Descentralistas en Perú.**

Los procesos de la disputa respecto al Estado tiene un sesgo especial en relación a la Descentralización del Poder Estatal, lo que se aprecia desde una mirada de conjunto del régimen jurídico-político del Estado Nación en el Perú, y las alternativas en pugna respecto al desarrollo nacional, considerando el enfoque de República y Territorialidad.

### **1. Reformas Burocrática y Neoliberal del Estado en el Perú.**

Desde su fundación jurídica republicana, la descentralización ha sido una promesa incumplida en la Nación. Casi no existe texto constitucional, de los innumerables que se han dado en el país, que no disponga que deba organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. De las 12 Constituciones, 8 de ellas lo indican expresamente.

De los casi 190 años de vida republicana, pese a que el Estado Nación nace desde los primeros cabildos independentistas, y hunde sus raíces históricas en las luchas sociales de Túpac Amaru y los movimientos de formación soberana pluriétnica de la nación, solo se han vivido menos de 30 años de gobiernos democráticos elegidos por el pueblo, los que han actuado en condiciones de alta fragilidad y sin que la comunidad de ciudadanos se cohesione en la pluriculturalidad y asuma plenam-

te las condiciones de sede de la soberanía. Los sistemas de Estado y Gobierno, han estado organizados en torno a la desigualdad y exclusión colonial, a través de tres grandes principios, heredados de la colonia y que continúan todavía como característicos en la esfera política: el patrimonialismo, que asume la función pública como una actividad privada; el presidencialismo, que da al presidente atribuciones supremas y control efectivo de los diversos poderes; y el centralismo, que organiza la representación y la administración con un férreo absolutismo vertical, homogeneizante, y de cooptación social.

Pese a las promesas constitucionales republicanas, la realidad ha sido la de la República sin ciudadanos, de forja de un Estado unitario centralista, que disponía, desde los niveles de un gobierno burocrático administrativo ubicado en Lima, el manejo del conjunto del territorio, la gran mayoría de las veces abandonado o dejado a la mera extracción de alguna riqueza natural. La construcción del Estado asumió el siglo XX un definido carácter centralista, como un rasgo de su forma general del Estado, en contradicción creciente con la ampliación, en derechos y descentralizada, de la formación de la comunidad nacional de ciudadanos.

La reforma del Estado en el Perú del Siglo XX, tanto la burocrática como la neoliberal, se ha concentrado principalmente en los cambios en los sistemas legales (constituciones de 1920, 1933, 1979, 1993, Códigos penal y civil), en el poder ejecutivo (la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, LOPE), y parcialmente en la descentralización (asumida en realidad como desconcentración delegada), y en la administración pública.

La reforma burocrática asumió el presidencialismo exacerbado y centralismo administrativo, como la modalidad de cohesionar los territorios. Al largo del Siglo XX, se crearon entidades públicas, se diferenciaron funciones, sobre todo de recaudación y policial-militares, y se desconcentraron algunas funciones. La conquista de derechos sociales, hizo entrar en crisis al sistema gamonal hacendario, que controlaba los territorios a través de terratenientes locales que asumían funciones públicas. La elite oligárquica respondió expandiendo la administración con una burocracia centralista pero débil en su desconcentración en los ámbitos territoriales. No se incrementaba la democracia, pues se establecían gobiernos dictatoriales, ni se ampliaban las instituciones, sino que se expandía la burocracia central hacia determinadas zonas del territorio, para atender

labores fiscales y limitados servicios públicos. Esta burocracia era expresión del Estado empírico que denunciaba Basadre. El masivo proceso de urbanización y la tímida industrialización dependiente, amplió la reforma del Estado ante los cambios territoriales. Pero mantuvo su modalidad burocrática, la fue realizada por un gobierno militar de reformas, de 1968 a 1980. Este gobierno, a su forma dictatorial, acompañó la ampliación de las diferenciaciones de funciones y la parcial modernización de varios de sus procesos, con entidades desconcentradas pero sujetas a un férreo centralismo.

La Reforma Neoliberal del Estado, de 1990 al 2010, tuvo como elemento básico reducir el Estado como asignador de recursos y promotor del desarrollo, para dejarlo en manos del mercado, propiciando la concentración oligopólica del mismo. Tuvo dos momentos. Paso de la “Nueva Gestión Pública”, basada en incorporar los mecanismos de mercado en el Estado, a otro momento de una esquemática y dogmática “Subsidiariedad neoliberal”, sin esfera Política ni presencia del Estado en el desarrollo, como una oficina de servicios a clientes, reduciendo las políticas públicas a gerencias, la gestión al presupuesto, y la ciudadanía a clientes.

En su primer momento, con la apertura de la economía al mercado internacional, se desregulan los mercados y privatiza las empresas públicas, dándole un nuevo marco constitucional con la Constitución de 1993, que establece el dominio del mercado. Complemento de esta política, fue anular la descentralización recién iniciada y recentralizar las tímidas desconcentraciones administrativas delegadas.

Sobre estas políticas del Estado neoliberal, flexibiliza el mercado laboral, impone los despidos y el cierre de la carrera administrativa en el Estado. Establece una nueva carrera administrativa, basada en la desregulación del Estado, y la precarización del empleo público. Establece la estrategia de “islas de modernidad”, que no serán sino entidades aisladas, mientras el conjunto de la administración era sometida a un férreo control corrupto, sustentado en el hiperpresidencialismo y el control mafioso de la FFAA.

La lucha por ciudadanía y descentralización fue decisiva para el derrumbe de la dictadura fujimorista. Se logro retornar al régimen democrático, pero no se reformo el estado neoliberal dejado por ella. El 2001 se dio

curso a la segunda reforma descentralista de la historia patria, pero no se reformó el Estado neoliberal. Esta es la principal traba no solo a la descentralización sino al conjunto de la democratización del país.

## 2. Las Primera Reforma Descentralista del Siglo XX.

Nuestro régimen político ha sido siempre centralista en la gestión del territorio y en ese régimen centralista hemos tenido **dos reformas descentralista**, la del 1979-92 y la 2001-2012.

La primera reforma descentralista efectiva de la era republicana, se realizó entre 1979 y 1992. Además de serios errores en su diseño y proceso, esa experiencia descentralista se paralizó sobre todo por la regresión que significó el golpe de 5 de abril de 1992, que no solo destruyó el precario régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo XX.

La **primera reforma** consistió en buscar crear un nivel intermedio de gobierno, entre gobierno municipal, departamental y nacional. La idea era crear nuevas regiones y se diseñaron nuevas regiones las cuales según el debate constitucional debían ser no más de doce. El gran ausente en este debate fueron las ciudades, todo se había focalizado en cómo el departamento, la provincia y el gobierno nacional construía un nivel intermedio, era una discusión geográfica abstracta en la cual luego se incorporó la historia nacional para deducir que esos espacios sí estaban están vinculados. Pero no había un estudio de los sistemas de ciudades en el país, siendo las ciudades los elementos que expresan la interacción de los sujetos entre las poblaciones.

Se diseñó, reglamento y luego eligió 11 gobiernos regionales, como gobiernos intermedios, tras 10 años de debates y acuerdos y consultas, pero no lograron funcionar sino con un año de instalación y otro de gobierno limitado ante el plan golpista que incluía cerrarlos. Se hizo evidente los problemas existentes, como eran el sistema de gobierno de asamblea, la ausencia de un mapa de competencias intergubernamental, la ausencia de real descentralización fiscal, las limitaciones administrativas para pasar abruptamente de un régimen desconcentrado a otro descentralizado, la desconexión entre las dinámicas reales del territorio y las plataformas de reivindicaciones sociales, la persistencia

de la desarticulación con las municipalidades en el territorio y en los sistemas administrativos, entre otros. Estas limitaciones y errores fueron aprovechados por el Gobierno de Fujimori en su plan del golpe de Estado realizado en abril de 1992, para recentralizar todo el sistema estatal y anular la reforma descentralista.

En ese periodo se realizó una importante medida descentralista que fue el re-establecimiento de los Gobiernos Municipales elegidos democráticamente. Se restablecen en los años 80 y el golpe de Estado de 1992 no pudo destruirlos. Hasta ahora está vigente. Se restablecieron, pero los municipios se reconstituyeron como entidades institucionales en las cuales la ciudad era un concepto casi derivado de algún aspecto técnico de gestión del uso del suelo, pero la ciudad no era un organismo vivo interactivo de sujetos, de ciudadanos. Por esta razón, se tendió provisionalmente a remplazar la política de la ciudad, la política del lugar donde habitamos porque somos una comunidad de habitantes, por la política de la constitución de una entidad con funciones burocráticas y segmentada representatividad. La política municipal absorbió, reemplazó o subestimó la política urbana, por lo que en Perú no existe, estrictamente hablando, política urbana, existe política de vivienda en el Ministerio y en los municipios, pero no existe política pública de construcción de ciudades, de redes urbano-rurales y del sistema urbano-regional.

Además de serios errores en el diseño y proceso del nivel regional, esa experiencia descentralista se pasmó sobre todo por la regresión que significó el golpe de 5 de abril de 1992, que no sólo destruyó el precario régimen democrático, sino que arrasó con todo lo que en desconcentración administrativa se había avanzado a lo largo del siglo XX.

A lo largo del siglo XX la única entidad descentralizada que existió fueron los municipios, que se consolidan en los años 80. El Estado distribuyó su presencia con entidades desconcentradas. Se extendieron las corporaciones de desarrollo, los organismos regionales de desarrollo, las regiones militares. **Desconcentración** es diferente a descentralización. Desconcentración quiere decir que en el régimen unitario, el organismo nacional tiene injerencia político-administrativa funcional en los territorios, pero a través de funciones que son desconcentradas. La autoridad desconcentrada se organiza desde la delegación a un organismo y un responsable que está designada y depende del gobierno nacional, generalmente en forma sectorializada. Distinta a la descon-



centración, es la **descentralización**. Esta consiste en constitución de un organismo con autonomía, porque está sujeto por la elección del pueblo que elige su autoridad, que debe tener precisadas sus atribuciones y funciones, con su propio presupuesto, para garantizar la autonomía, en el marco constitucional unitario y el respectivo mapa de competencias inter gubernamentales.

### 3. La Segunda Reforma en marcha: dos primeras etapas.

Tras la caída de la Dictadura fujimorista de 1992 al 2000, con el restablecimiento de la Democracia y el nuevo Gobierno del Presidente Toledo, se realiza la **segunda reforma**. Las dos etapas de esta actual reforma se caracterizan por los siguientes aspectos:

- 2001-2006: diseño, transferencia por acreditación, referéndum para regiones más amplias que fracasó; descentralización fiscal supeditada a integraciones regionales y que no se realizó.
- 2006-2011: ampliación de inversiones locales-regionales; circuitos económicos macro-regionales; recentralización política presidencialista con oficina de la Secretaría de la Descentralización en la PCM, y la inoperancia del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado el 2007, reglamentado el 2009 y con pseudo-instalación en el 2011; transferencias sin recursos ni administración.

El restablecimiento de la institucionalidad democrática, requería la reforma descentralista para cambiar el Estado, y darle a la ciudadanía mayor presencia, mayor capacidad de decisiones. La descentralización era la vía para la reforma ciudadana del Estado y esa vía suponía tener ejes de desarrollo, articulación y nuevas iniciativas descentralistas, nuevas maneras de gestionar el territorio, más mancomunidades municipales, las juntas de coordinación interregional, las cadenas productivas de desarrollo, proyectos de inversión productiva de parte de los municipios y la región. La disputa al restablecerse la democracia estaba entre si se reformaba el Estado, para institucionalizar en forma descentralizada pero unitaria cuatro sistemas básicos de gestión pública (sistema de planeamiento, de presupuesto, de monitoreo y de control) o si se proyectaba lo que se instaló desde el fujimorismo, que consistía en que desde el MEF (el Ministerio de Economía y Finanzas) con la óptica de cajero

de corto plazo, manejaba centralistamente la administración pública y el resto lo decidía el mercado sin intervención del Estado.

Las dos Etapas de la actual reforma se caracterizan por los siguientes aspectos:

- 2001-2006: diseño, transferencia por acreditación, referéndum regiones más amplias que fracaso; descentralización fiscal supeditada a integraciones regionales.
- 2006-2011: ampliación inversiones locales-regionales; circuitos económicos macro regionales; recentralización política presidencialista, con creación de la Secretaria de Descentralización en la PCM y la inoperancia del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado el 2007, reglamentado el 2009 y con seudo instalación el 2011; transferencias sin recursos ni administración.

La Constitución de 1993, elaborada para el régimen Autocrático Presidencialista, estableció un régimen de hipercentralismo, concordante con el neoliberalismo extractivista. La derrota del Fujimorismo, fue conquista de un amplio movimiento ciudadano que incluía la descentralización como uno de sus reclamos fundamentales. No se logro el cambio de la base constitucional neoliberal e hiperpresidencialista, pero se abrió curso el 2001 a una tímida reforma descentralista exigida por la ciudadanía. Esta segunda reforma estaba limitada y fue rápidamente abandonada para una regresión centralista durante los Gobiernos de Toledo y García, los que se enfrentaron a crecientes configuraciones territoriales de base descentralista y a un importante movimiento sociopolítico local y regional, que ha mantenido el empuje de la imprescindible descentralización del Estado.

La tímida reforma descentralista, iniciada por exigencia ciudadana luego de la caída de la autocracia fujimorista, ha sido abandonada y deformada en un mercado asimétrico de Transferencias, para recentralizar las áreas sustantivas del Estado. El modelo de la reforma del 2001, asumía que el Estado debía construir una nueva relación en la ocupación del territorio, y transformar las relaciones entre los niveles de gobierno. En ambos aspectos, el neoliberalismo ha actuado para recentralizar el Estado, lo que ha sido acentuado por la administración del gobierno aprista.

La actual reforma descentralista se inició con el ímpetu de la transición democrática y el cambio de régimen autocrático del Fujimorismo. Avanzó hasta la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización (LBD), la que exigía una siguiente ley de reforma del Estado para redistribuir competencias y recursos entre todos los niveles de gobierno. La LBD se promulgó por el Gobierno de Toledo, acompañando las elecciones para elegir gobiernos regionales de base departamental, simultánea a la de los gobiernos municipales el 2001. Se desactivó el hipercentralista Ministerio de la Presidencia configurado por la Autocracia. Pero no se transformó el Estado.

Los avances forjados desde la ciudadanía fueron detenidos, y desvirtuados, para dar curso a una recentralización.

Se desvirtuó el sentido de la reforma; se la redujo a un proceso de transferencias “condicionadas” del gobierno nacional a los gobiernos regionales y municipales. El modelo que se adoptó fue, entonces, el de asumir la descentralización como una relación de mercado, de oferta y demanda, en la cual los bienes son las transferencias administradas al antojo del Estado centralista. De esta forma se desvirtúa el carácter de soberanía de los órganos democráticos de gobierno y las relaciones de autonomías entre los mismos, así como de limita la participación de los ciudadanos. Se da curso a la re-centralización que ha realizado el gobierno aprista, contra las nuevas luchas descentralistas impulsadas desde la dinámicas territoriales, las sociedades regionales y locales y los movimientos sociales descentralistas.

#### **4. Tercera etapa actual: desafíos a la Descentralización desde el 2011.**

Los problemas y desafíos principales para concordar un balance y diseñar perspectivas pueden identificarse en los siguientes aspectos principales.

- a) Se ha afirmado desde la sociedad los espacios macro regionales, superando recentralización política administrativa y afirmando valor agregado de flujos de innovación-información.

- b) Existe contradicción entre el incremento significativo de la inversión regional y municipal (sobre todo esta), manteniendo una estructura de altos gastos corrientes que le impide el planeamiento y la gestión (anulación de provincia como unidad de planeamiento, alta discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas que anula predictibilidad del gasto, e impone la homogenización administrativa cuando existen heterogeneidad).
- c) Ausencia de los instrumentos de planeamiento e inversión y es muy limitado el fortalecimiento de sus capacidades
- d) Desorden en los Mapas de competencias: Se han realizado transferencia de funciones (4342 de un total de 4810 previstas en la LOGR) sin las matrices previas de competencias intergubernamentales (solo aprobadas la de MTPE y MTC) y con 5 Leyes de Organización y Funciones pendientes de los Ministerios con funciones compartidas; separando las competencias de los recursos; y ha fracasado el piloto en educación (35 municipalidades) y es limitado el de salud (atención primaria en 5 departamentos). Es necesario un balance real y reajuste de aquellas transferencias equivocadas. En los ciclos 2007-2008, por ejemplo, se ha transferido a los Gobiernos regionales recursos asociados a funciones por un monto total de S/.593,427,095, de los cuales corresponde a Salud (MINSA) S/.470,832,978, los que a su vez salen principalmente de la transferencia de MINSA a Callao por S/.164,284,358 y a Lima por S/.144,135,558. Esto es, el 50% de los recursos transferidos corresponden al sector salud y en Callao y en Lima.
- e) Reforma del estado reducido a servicios, sin las dimensiones de soberanía, interculturalidad, autonomías, y con centralización horizontal y homogeneizante de los sistemas de administración (gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial, control, modernización de la gestión pública).
- f) Falta de reforma institucional de los niveles descentralizados, manteniéndose los sistemas instalados desde los años 80 (no se cambiaron con los gobiernos regionales elegidos a fin de los años 80, que funcionaron solo 2 años, y pasaron sin modernizarse a los CTARES), Se ha

empaquetado la gestión impuesta desde los años 90 en tres sectores intocados: los servicios (salud y educación), el planeamiento y la inversión, y la intervención sectorial en los territorios, que mantienen en lo básico sus sistemas administrativos anteriores (funciones, personal, sistemas).

- g) No se ha avanzado la Ley de Ordenamiento Territorial, las únicas 4 ZEE (San Martín, Amazonas, Cusco y Cajamarca) no son vinculantes; la demarcación territorial es muy limitada habiéndose postergado la creación de nuevos distritos del 2006 al 31 de diciembre del 2011, estando 92% de las provincias y 80% de los distritos sin límites definidos, existiendo 2,405 municipalidades de centros poblados menores que podrían querer convertirse en distritos. Es urgente la prioridad de la Ley de Ordenamiento Territorial de las principales Regiones, para iniciar luego una adecuada política de la demarcación.

Con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada el 2007, se pretendió modernizar este poder del Estado pero sin cambiar la reforma neoliberal. Buscaba establecer dos regímenes dentro del Estado, uno de supuesta excelencia y otro precario. De este modo, el resultado era reforzar, la captura de los mecanismos básicos de decisiones del Estado por las corporaciones privadas que controlan el mercado y la sociedad.

Esta política ha significado:

- Estado sin esfera política ni comunidad ciudadanos sino “gerentes” y clientes-usuarios de servicios.
- Confusión entre órganos de soberanía y de autonomía, al no asumir ambos conceptos en la esfera política, recentralizando la conducción. El Estado se sustenta en la comunidad ciudadana de soberanía y en nuestro régimen unitario tiene una sola fuente de poder normativo, ejecutivo y judicial, con órganos nacionales, sistémicos y de presencia desconcentrada en el territorio de acuerdo a sus competencias. Se ha debilitado esta responsabilidad al limitar la importancia de las entidades de desconcentración y presencia del Estado. Pero, al mismo tiempo, se ha confundido autonomía con un sesgo que es propio de regímenes federalistas, como si alcanzarla supusiera acabar con “el centro” arrebatándole cuanto más competencias mejor, sin adoptar un adecuado mapa competencial unitario y descentralizado. Lo paradójico-

co de estas deformaciones de las autonomías, es que ha servido de manto para una nueva recentralización política administrativa entre los años 2007 al 2011, mientras se debilitaron las capacidades de autonomías de los gobiernos regionales y municipales.

- Corporativización privada de la gestión del territorio, por la cual la gran empresa corporativa debía asumir la propiedad de los recursos nacionales y/o de comunidades y pequeños propietarios, para ponerlos en valor, haciéndose cargo de funciones públicas en servicios, inversiones e infraestructuras, propias de los gobiernos descentralizados.
- Administración pública sin carrera pública, con sistemas funcionales escindidos entre islas de excelencia y tubos sectoriales, que dejan la administración general como una maquinaria precaria que actúa como seguro de desempleo.
- Mecanismo intergubernamental simplista que mantiene el estado burocrático. Señalan la relación intergubernamental, con un lenguaje rozando el federalismo, en donde el nivel nacional es normativo, el regional es regulador, y el local es ejecutivo; pero al mismo tiempo se ejecuta la recentralización sectorial de los sistemas funcionales y administrativos que ejercen la “rectoría” hasta en los procedimientos más elementales de todo nivel y a partir del presupuesto público, estrechando hasta casi acabar con las autonomías en la gestión y la administración.
- Mercado en las transferencias de funciones, sin reforma de estado y en los lados laterales del Estado.
- Recentralización de la gestión, reduciéndola a gestión presupuestal y programación, al reducir la gestión pública por resultados para el desarrollo y sus sistemas (planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación) solo a la gestión presupuestal por resultados a metas programadas, con alto nivel de discrecionalidad sectorial del MEF como conducción de la esfera pública. Los limitados pero significativos avances en la gestión presupuestal para incorporar los métodos del presupuesto por resultados, muchas veces generan resultados contrapuestos, como el propiciar la sanción de restricción de asignaciones por incumplimiento de metas de inversión, cuando la causa es el propio marco institucional y de procedimientos vigente.

- Incremento de transferencias e inversiones en gobiernos descentralizados por incremento masa (canon), pero sin descentralización fiscal ni sistema de gestión pública descentralizada, lo que traba la inversión descentralizada, la aísla y fragmenta bloqueando sinergias territoriales, y debilita la institucionalidad de gobierno descentralizado, limitando la eficacia de varias medidas adoptadas para mejorar la gestión pública.

Esta política, sin reforma institucional de municipios ni de gobiernos regionales, con transferencias parciales sin recursos y sin mapa de competencias, lo que ha generado es un desorden y traba inmensa en la actual gestión pública descentralizada, cuando los gobiernos descentralizados tienen más responsabilidades por el incremento de recursos disponibles, especialmente del Canon.

## VII. La Vía ciudadana de Reforma del Estado.

El Estado empírico, tiene ahora las deformidades agregadas de las reformas burocráticas y neoliberal. Los pequeños avances en su modernización al especializar algunas de las funciones, son fagocitados por la persistencia de los rasgos básicos que lo caracterizan desde su formación inicial en la independencia: patrimonialismo, excesivo presidencialismo, centralismo clientelista. La reforma descentralista, impulsada desde el empoderamiento de la ciudadanía, es una vía fundamental para reformar el Estado. Es necesario repensar la Gestión del Desarrollo y la Descentralización, desde la recuperación de tres valores públicos, afirmando el Estado más allá de la subsidiariedad neoliberal y del estatismo.

### 1. Valores Públicos para afirmar la responsabilidad del Estado en el Desarrollo Descentralizado.

Un aporte al respecto lo formula la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (Una nueva arquitectura del Estado para el Desarrollo, Octubre 2011)

Para afirmar el valor público, se plantean tres dimensiones:

**Primero**, el interés general y la provisión de bienes públicos por parte del Estado en beneficio de toda la sociedad. Se requieren acuerdos sociales de futuro e inversiones de largo plazo. Es necesario garanti-



zar bienes básicos: educación, salud, infraestructura productiva, transportes, comunicaciones, energía, medio ambiente, inversión en ciencia y tecnología, paz social, justicia, elecciones democráticas y seguridad pública. Y también Bienes globales: estabilidad financiera, control de pandemias, seguridad climática global.

**Segundo**, Visión estratégica concertada, con gestión estratégica de largo plazo y poder compartido en consensos nacionales. Para esto son políticas públicas desde el Estado las siguientes: la gestión estratégica de largo plazo, poder compartido en consensos nacionales, la legitimidad para arbitrar distintos intereses, los objetivos socio económicos claros, mayores competencias del Estado en la regulación y políticas públicas.

**Tercero**, el valor de la política retomando lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no solo del gobierno o del Estado. Requiere afirmar políticas para reformas fundamentales. Retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no solo del gobierno o del Estado. Afirmar la persona como Ciudadano, no solo consumidor cliente. Reconocer la esfera política legítima, no reducida a lo técnico. Afirmar derechos sociales, sin reducirse al consumo privado. Hacer de la voluntad ciudadana, el sustento y garantía de la democracia y sus instituciones.

El nuevo Estado Unitario y Descentralizado debe ser una herramienta clave para el desarrollo territorial, con mayores autonomías de gobiernos regionales y municipales. La superación de las deformaciones que el estado empírico, burocrático y neoliberal ha agregado a lo largo de nuestra historia, requiere que la reforma institucional asuma una nueva modalidad de relación intergubernamental, sustentándose en la gestión en Red del territorio y en las autonomías de los niveles de gobierno dentro del Estado unitario y descentralizado.

Es necesaria una Política de Estado que rediseñe la descentralización, de la cual depende, en gran medida, la gobernabilidad de nuestra democracia, y el proyecto del país como nación integrada y pluriétnica.

La nueva modalidad intergubernamental de la descentralización requiere que la reforma institucional de los niveles de gobierno descentralizado considere las siguientes políticas de las autonomías y modelos de gestión.

## **2. El territorio, lugar de las políticas públicas de desarrollo.**

La política anti crisis debe sustentarse en políticas descentralistas. Sus aspectos principales ante los desafíos del Estado Unitario y Descentralizado se deben caracterizar por:

- Mantener el crecimiento iniciando cambios de articulación y valor agregado, y con dinamismo público con objetivos nacional-macro regionales: producción, infraestructura, demanda.
- Destruir centralismo burocrático con impulso gobiernos descentralizados: proyectos anclas sinérgicos y más transferencias con más autonomías y gestión en red intergubernamental.
- Impulsar inversiones privadas con sinergias territoriales en los grandes espacios macro regionales.

Desde el enfoque territorial, los valores públicos de la política descentralista suponen afirmar los siguientes elementos básicos en las Políticas Públicas:

Reencuentro con el territorio social; Representación y participación en los niveles subnacionales con autonomías en el Estado unitario y descentralizado; Pacto fiscal, asumido como Nuevo Contrato Social; Afirmar lo Público Político Ciudadano y el Planeamiento Estratégico Concertado; Transformar la administración desde los territorios, para gestión con objetivos y resultados del desarrollo, profesionalización y control social; Gobernanza en áreas prioritarias: Educación y Salud (calidad, cobertura, bono joven); Derechos sociales, servicios público y protección social (pasar del asistencialismo al empleo productivo) ; Malla de infraestructuras articuladoras (conectividad, movilidad, comodidad, logística, digital); Desarrollo productivo con innovación y capacidades tecnológicas.

## **3. Los desafíos existentes.**

El impase actual de la reforma descentralista, enfrenta a dos alternativas no resueltas. Re-centralización Estatal o Relanzamiento ciudadano de la Descentralización. Para algunos sectores, se trata de recentralizar el Estado, desde un sistema administrativo-presupuestal del gobierno nacional, sustentado por el MEF basado en el corto plazo y que recen-

traliza la administración pública en programas. Para otros, entre los que participo, es urgente relanzar con nuevo diseño la Descentralización ciudadana, reformando la gestión territorial del Estado unitario y descentralizado en sus niveles nacional, regional y local.

Para resolver este desafío es necesario repensar objetivos principales de la Descentralización en el horizonte de mediano plazo y en una visión multiescalar glocal:

**Primero, gestión moderna asentada en la soberanía de la comunidad de ciudadanos, gobierno nacional unitario y autonomías de gobiernos descentralizados.**

Desde el enfoque territorial, esta centralidad los valores públicos supone afirmar los siguientes elementos básicos en las Políticas Públicas:

- Reencuentro con el territorio social;
- Representación y participación en los niveles descentralizados con autonomías en el estado unitario y descentralizado;
- Pacto fiscal, asumido como nuevo contrato social;
- Afirmar lo Público Político Ciudadano y el Planeamiento Estratégico Concertado;
- Transformar la administración desde los territorios, para objetivos, con resultados del desarrollo, profesionalización y control social;
- Gobernanza en áreas prioritarias:
  - Educación y salud (calidad, cobertura, bono joven);
  - Derechos sociales, Servicios públicos, Protección social (pasar del asistencialismo al empleo productivo);
  - Malla de infraestructuras articuladoras (conectividad, movilidad, comodalidad, logística, digital); desarrollo productivo con innovación y capacidades tecnológicas.

**Segundo, reencuentro con las potencialidades del territorio en la nueva situación glocal:**

- Adaptación al cambio climático global.

- Las plataformas regional glocales de condición logísticas productivas de valor agregado.
- La articulación en conglomerados inter-regionales para aprovechamiento de recursos naturales.
- Impulso a la asociatividad local y regional de mancomunidades en intervenciones del desarrollo territorial.
- Impulso a programas sociales de inclusión (pensión 65, cuna más, beca 18, núcleos ejecutores de FONCODES, etc.) en base al empleo, la atención a los sectores más vulnerables y la articulación territorial de las inversiones, y vinculados a la mejora prioritaria de las políticas sociales universales de salud y educación.

### **Tercero, modernización con la distribución democrática de poder del Estado a gobiernos descentralizados y las sociedades locales:**

- Fortalecer municipios y regiones, y promover las mancomunidades.
- Articular las redes urbanas rurales del Perú rural, reencontrando el Estado con el Perú rural.
- Organizar el sistema de ciudades desde los nodos de conglomerados de ciudades metropolitanas e intermedias, y las redes urbanas rurales.
- Activa presencia de la sociedad.
- Reconocimiento a las atribuciones de comunidades, pueblos indígenas y asociatividades.

### **Cuarto, gestión pública descentralizada, por resultados para el desarrollo, con descentralización fiscal.**

Para esto, es necesario superar la actual modalidad estatal burocrática de concentración de una gestión vertical de resultados presupuestales de corto plazo, sin contar con sistemas de planeamiento, monitoreo y evaluación, y que impone la ineficiente discrecionalidad centralista, trabando la gestión integral, las autonomías y la intergubernamentalidad.

### **Quinto, sistemas de innovación local y regional, en circuitos de información y conocimiento vinculados a las dinámicas territoriales:**

- Los sistemas regionales de innovación.
- El sistema urbano regional.
- Los circuitos de información.
- los circuitos de conocimiento.

**Sexto, objetivos nacionales articulados con el planeamiento multianual de los ejes descentralizados de desarrollo e integración:**

- Proyectos de Inversiones estructurantes por cada Eje Nacional de Integración y Desarrollo Descentralizado ENDDI, articulando esfuerzos conjuntos en las Juntas de Coordinación Interregional JCI y coordinando con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales.

**4. Gestión pública por resultados para el Desarrollo, superando la unilateral gestión ineficiente y centralista desde el corto plazo presupuestal.**

La Gestión Pública por Resultados para el Desarrollo (GpRD), definida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se formula como estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. Pone en primer lugar los resultados sociales que se desea alcanzar y, en función de estos, define la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlos. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos, actividades o procesos.

De esta forma se deben articular la planificación y el presupuesto, de manera que el presupuesto expresa los recursos necesarios para conseguir la visión de mediano y largo plazo que el gobierno quiere lograr. La GpRD orientara todo el ciclo de gestión: I) planificación para resultados, II) presupuesto por resultados, III) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, IV) gestión de programas y proyectos, V) monitoreo y evaluación. Además, cconstruye información sobre el desempeño (indi-

cadores y evaluaciones) que permite mejorar la efectividad de la política y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Impulsar progresivamente la Descentralización Fiscal para la coparticipación tributaria, la superación de las brechas territoriales y la inequidad, con el acceso a fondos de redistribución y compensación.

La reforma institucional de los gobiernos regionales, impulsando su reestructuración a partir de su propia decisión de autonomía regional (como las experiencias de Arequipa, San Martín, Junín y Cajamarca), adoptándose en forma flexible alternativas de reestructuración que fortalezcan las unidades de planificación estratégica, de ejecución de inversión, de unidades de desconcentración regional administrativa, de cambios en la prestación de servicios de salud y educación, y de participación en las Juntas Interregionales de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado.

Incorporar activamente a las municipalidades provinciales y distritales en el proceso de la Descentralización, con una reforma institucional de su modalidad de gobiernos y recursos fiscales, empezando con establecer la Tipología de Municipalidades (urbanas y rurales) que reconozca su heterogeneidad y afiance su carácter de gobierno local, promoviendo las mancomunidades para proyectos conjuntos, y garantizándose recursos y asistencia técnica, de modo de integrar las gestiones estratégica, operativa y participativa.

La descentralización de los servicios públicos al ciudadano, especialmente en salud y educación, a partir de las modalidades de atención, la incorporación al proceso de los servicios a los usuarios, y la competencia en la prestación, y la desconcentración administrativa en la gestión.

La gestión administrativa descentralizada y su articulación sistémica en los tres niveles de gobierno nacional, regional y local, combinando objetivos de planeamiento con indicadores de desempeño evaluables, afianzando el rol rector y de conducción estratégica del gobierno nacional en los sistemas administrativos del Estado, y su real descentralización en la prestación y desempeño de los mismos.

Fortalecer los presupuestos participativos, relacionándolos con los planes concertados y la ejecución presupuestal.

Rectificar la tendencia decreciente de participación de los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL) en el Presupuesto Público (los GR del 2007 al 2011 disminuyeron su participación del 20% al 15%, y los GL del 16% al 14%), reformular los programas estratégicos del Presupuesto por Resultados que entran en ejecución desde el 2012 a fin de incluir perspectivas de planeamiento descentralizado y evitar cuellos de botella por efectos de las limitaciones en gasto corriente para efectivizar las metas, así como superar la discrecionalidad central en la Programación de Compromisos Anuales (PCA), que hacen variable la programación presupuestal anual, a fin de poder garantizar más bien la predictibilidad del gasto en los GR y GL.

## **5. Sinergias territoriales nacional-macro regionales.**

El sustento de la política anti crisis, al mantener el crecimiento iniciando cambios transversales de articulación, valor agregado, e inclusión, requiere se adopten y pongan en práctica las siguientes políticas fundamentales al respecto.

### **5.1 Afirmar el cambio de la matriz energética nacional, reduciendo los costos de la energía a los usuarios, y promoviendo su uso eficiente.**

- Masificación del gas, liberando de inmediato los 2,5 TCF de reservas de gas del lote 88 para el mercado nacional;
- Impulso al gasoducto surandino y el complejo petroquímica del Etano: afirmarlo como proyecto sinérgico macro regional nacional, asumir como socios a los gobiernos regionales en alianza con Petroperú; legislar el aporte de todos los ciudadanos como Garantía de Red al Gasoducto surandino, como se hizo con el gasoducto a Lima; autorizar aporte regional y municipal con porcentaje de inversión del canon;
- Construir el abastecimiento de las regiones con gas virtual (comprimido y licuefactado): norte, centro, sur. Hacerlo a través de Convenios de Petroperú con GRs, como el ya suscrito con GR

Cusco para plantas de regasificación y conexión vehicular y domiciliaria;

- Impulsar decididamente la masificación del gas natural domiciliario en lima: autorizando crédito GN a COFIDE para COFIGAS domiciliario; y estableciendo compromiso contractual con Calidda de cubrir 1,000 000 de usuarios domiciliarios en lima en los próximos 4 años;
- Ejecución del proyecto Energético integral Norte-Amazonia, de crudos pesados/ampliación oleoducto/modernización refinería Talara/Hub petrolero, con impulso de Petroperú con socios internacionales y aportes de las regiones del norte y la amazonia;
- Convocatoria a centrales hidroeléctricas y ampliación de las regionales, así como construcción de los sistemas de interconexión faltantes de redes de transmisión.

## **5.2 Ampliación de mercados en el bloque suramericano, destrabando barreras y mejorando infraestructuras de conectividad.**

- Renegociación inmediata Acuerdo Complementación Económica ACE 048 de Perú con el Mercosur / Brasil, para facilitar comercio interregional de Zonas Económicas Especiales (ZEE) y otras producciones entre ambos mercados complementarios, en el norte, sur y amazonia, y afirmando el Perú como plataforma de Suramérica en el Asia-Pacífico.
- Inmediata inversión pública con socios privados para construir las hidrobías de la amazonia (ríos Marañón, Huallaga, Amazonas) y para ampliar los centros de biotecnología para bionegocios promovidos por el Instituto de Investigaciones de la Amazonia IIAP.
- Acuerdo con Bolivia para la zona de integración energética y logística, que conecte el sur peruano con Bolivia (pasos de frontera, ferrocarril Ilo-La Paz) y con Brasil, potenciando los CETICOS y Zonas Francas de Ilo, Matarani, Tacna y Puno, como ZEE de integración logística suramericana.



- Afirmar condición de país puerto, con inversión pública y privada, en Callao como HUB en competencia son soberanía, y potenciar los puertos interoceánicos del norte (Hub petrolero de Talara, pesquero, fosfatos-mineros de Sechura, y Hub de contenedores y perecibles en Paita) y del sur (Ilo y Matarani)

### **5.3 Impulso productivo sustentable.**

- Crédito del Estado, a tasas preferenciales, al Banco de la Nación para las Mypes y con el Agrobanco para la pequeña, mediana y asociativa producción agropecuaria,
- Reactivación de la demanda, con una adecuada política salarial y de promoción del empleo.
- Alianza del Estado con el empresariado nacional, incluyendo al mediano y pequeño, en especial estableciendo los límites a la propiedad de tierras para evitar el neolatifundio (incluyendo las áreas de las irrigaciones), impulsando las obras y compras públicas principales, apoyando las cadenas y conglomerados productivos, en condiciones de competencia y mayor competitividad, bonificando las inversiones que generen sinergias en los territorios y eleven el valor agregado.
- Nueva relación de las industrias extractivas (minería, petróleo, bosques, pesca, etc.) con el ambiente y el desarrollo, superando el extractivismo depredador, formal e informal, priorizando el agua y su uso adecuado, la diversificación productiva, el respeto al medio ambiente, la integración a las regiones, para el desarrollo nacional sustentable y con valor agregado.

### **5.4 Impulso a los programas sociales y simultáneos cambios sustantivos en las políticas sociales universales de salud y educación.**

- Poner en funciones y ampliar los programas de atención social e inclusión, en base al empleo, y la atención a los sectores más vulnerables.

- Efectuar adecuada relación intergubernamental para afianzar la articulación territorial de las inversiones descentralizadas.
- Ampliación de los programas de empleo temporal, en coordinación intergubernamental de convenios de ejecución de infraestructura menor y mantenimiento de obras.
- Vincular los programas sociales con la mejora prioritaria de las políticas sociales universales de salud y educación, adaptando cambios que pongan en ejecución las políticas de revolución educativa y de salud para todos.

## **6. Rediseño Institucional de la Descentralización.**

Los aspectos básicos del inmediato rediseño institucional de la Descentralización son las siguientes:

**Primero**, la vía autonómica para afirmar los niveles de gobierno subnacionales del nuevo Estado Unitario Descentralizado. Será forjado a través de una vía autonómica, a partir del impulso de las articulaciones territoriales y el impulso de asociatividad y autonomías de la sociedad y los niveles de gobierno.

Sus aspectos son: Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizados, articulando los espacios macro regionales de desarrollo sustentable; la formación posterior de regiones políticas más amplias propuestas por las poblaciones; el reimpulso de las Juntas de Coordinación Interregional uniendo los actuales Gobiernos Regionales de base Departamental en los Ejes Nacionales de integración y Desarrollo Descentralizado; Gobiernos Municipales, afirmando su rol de Gobierno Local; ciudades activas, educadoras, sanas, saludables, seguras, sujetos activos de la descentralización; comunidades campesinas y nativas, en territorios indígenas y áreas comunales; Juntas de Coordinación y Desarrollo, Asociaciones Vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil.

**Segundo**, potenciar el desarrollo territorial y las inversiones para la integración nacional equitativa.

Un nuevo proyecto nacional territorial debe asumir la localización estratégica, las cadenas productivas a partir de recursos naturales a ser transformados, y los ejes interoceánicos, condiciones que articulan grandes espacios macro regionales. Estas articulaciones territoriales en el marco del mercado nacional, deben vincular las cuencas, con el poblamiento y las infraestructuras mayores, afirmando la nación con espacios macro regionales de desarrollo.

**Tercero**, Nuevo Pacto Fiscal Descentralista. Es necesario un Pacto Fiscal entre el Gobierno Nacional y los niveles de gobierno subnacionales (Regionales y municipales), en base a las propuestas de Descentralización Fiscal de co participación tributaria.

El Pacto Fiscal debe ir más allá de beneficios por ampliaciones de escala, para ser un pacto de políticas de ingresos y gastos, que afiance la diversificación de los territorios y los niveles de autonomía con recursos propios en los gobiernos subnacionales, con una política de co-participación de los tributos. Son necesarias algunas políticas claves. Ante todo, ampliar los ingresos propios de los gobiernos municipales y regionales, con bonificación en las transferencias según indicadores de desempeño, según metas de desarrollo y gestión pública, y de acuerdo a tipologías por nivel de gobierno. Las regiones, por ejemplo, deben tener dos o tres puntos del IGV como ingresos propios, superado su actual condición de “fantasmas presupuestales”. Además, mejorar la distribución del canon al interior de cada región y estudiar formas para constituir un fondo de compensación regional destinándolo a inversión en infraestructura, en ciencia y tecnología, y en cadenas productivas, en macro regiones y en las regiones sin recursos naturales y mayor pobreza.

**Cuarto**, nuevo Mapa de Competencias entre los niveles de Gobierno, a partir del cambio al Estado Unitario y Descentralizado, con principios institucionales de Transparencia, Gestión y Participación.

Afirmación en la práctica intergubernativa de los diversos niveles de Gobierno y la relación del Estado puesto al servicio del ciudadano. Es imprescindible se concuerde un nuevo mapa competencial de autonomías, el cual se estructure a partir de afirmar las competencias normativas y exclusivas del gobierno nacional, las competencias compartidas de las regiones, y las competencias locales de las municipalidades. Debe ser un nuevo Estado Unitario y Descentralizado cuyos principios

institucionales ciudadanos incluyan la Rendición de Cuentas, la ética de la función pública local, la disposición real de recursos entre niveles de gobierno con existencia presupuestal y autonomías, la participación deliberante. Se establecerán niveles estructurados de competencias en sistemas administrativos, sustentados en el desempeño y la supervisión, que relacionen las competencias autonómicas y las compartidas.

**Quinto**, descentralizar la prestación de servicios públicos (salud, educación, programas sociales) garantizando el financiamiento nacional de los mismos.

La prestación debe darse descentralizada en los establecimientos (escuela pública, centros de salud, núcleos sociales ejecutores), con el nivel administrativo a cargo de los niveles regionales, y el respaldo de los municipios y la sociedad. El gobierno nacional debe garantizar el financiamiento, con criterios de equidad y desempeño, para el acceso universal y con la gratuidad correspondiente. Avanzando con experiencias, cada sector debe ampliarse hacia la universalidad y cambiar hacia una gestión con indicadores de desempeño y tipologías para transferencias.

**Sexto**, reforma institucional de gobernabilidad en los gobiernos municipales y regionales.

Entre ellos diferenciar la función de gobierno de la administrativa; la labor ejecutiva de la normativa-fiscalizadora; facilitar la fiscalización entre autoridades; incorporar plenamente la democracia participativa y usar los instrumentos de gobierno electrónico.

## **7. Reforma descentralista desde la nueva gestión del territorio, superando las trabas a los gobiernos y sociedades locales y regionales.**

Las propuestas a este respecto, se resumen en las siguientes en relación a la política anticrisis.

### **7.1 Agilizar inversión pública descentralizada con proyectos anclas sinérgicos, transferencias con mas autonomías, y gestión en red intergubernamental.**

Es necesario superar las trabas burocráticas de una organización altamente discrecional centralista en la ejecución real del presupuesto público. Es necesario que exista previsibilidad en el gasto por los gobiernos descentralizados. Entre otras, y desde la perspectiva de una gestión pública por resultados para el desarrollo, son necesarias las siguientes medidas para agilizar la inversión pública descentralizada, como ha sido propuesto por los GR y GL y asumido por el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016:

**a) Sobre la continuidad de Inversiones financiadas con recursos ordinarios.**

Con el objeto de garantizar la continuidad de proyectos de inversión pública a cargo de los Gobiernos Regionales, debe autorizarse que incorporen en su presupuesto como saldo de balance, los créditos presupuestales para proyectos de inversión de todos los sectores, de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, que no se hubieran devengado al 31 de diciembre del año fiscal.

**b) Sobre la transferencia de recursos a Empresas Públicas.**

En la Ley de Presupuesto del año 2011 (artículo 16°), se prohíbe la transferencia de recursos a las empresas públicas. Es necesario ampliar las posibilidades de transferencia de Recursos Financieros a Empresas Públicas, tal como se realiza a los Gobiernos Locales e Instituciones del Gobierno Nacional. Esto permitiría asegurar la efectividad en la ejecución de los proyectos, por el grado de especialización y las dificultades logísticas, principalmente para los proyectos de electrificación, agua potable y alcantarillado.

**c) Sobre el monto mínimo para Proyectos de Inversión Pública PIP Menores.**

De acuerdo a la realidad de la inversión promedio por proyectos de inversión en los Gobiernos Regionales, se propone que el monto mínimo para la formulación de PIP Menores suba de S/. 1'200,000 a S/. 2'500,000, monto que corresponde a proyectos

de poca envergadura en la Región (construcción y equipamiento de aulas, postas de salud, pequeñas irrigaciones).

**d) Sobre las verificaciones de viabilidad.**

La verificación de la viabilidad que se produce al no haber un adecuado ajuste entre el expediente técnico y el perfil aprobado, debe ser ejecutada y registrada a través de la OPI del Gobierno Regional, con excepción de aquellos proyectos que requieran financiamiento externo.

**e) Sobre las certificaciones presupuestales.**

Que se permita que las certificaciones presupuestales para la contratación de proyectos, se puedan realizar parcialmente, por los montos comprometidos a ejecutar en el ejercicio presupuestal, con cargo a ser complementado en el o los siguientes periodos.

**f) Sobre la adquisición de insumos producidos por el Estado.**

Debido a la naturaleza de las adquisiciones del Estado, cuando existan insumos producidos por empresas estatales (por ejemplo petróleo), debe establecerse la posibilidad de adquirirlos sin procesos de licitación pública.

**g) Anulación del arbitraje en la etapa de ejecución de contrato de obras.**

Se propone la anulación del arbitraje como mecanismo alternativo de solución de controversias en la etapa de ejecución de contrato de obras, por la excesiva onerosidad que implica su aplicación a las instituciones públicas, la falta de garantías de imparcialidad en los árbitros, y la vulneración del principio de autonomía de la voluntad de las partes, excluyendo la posibilidad que la controversia pueda ser resuelta por el órgano jurisdiccional.

#### **h) Núcleos Ejecutores Descentralizados.**

Se debe autorizar la ejecución de obras con las modalidades de núcleos ejecutores descentralizados, de no más del 10% de los recursos de inversión y para obras de no más de 150 UIT. Los núcleos ejecutores actuarán en base convenios con las municipalidades y/o gobiernos regionales, de acuerdo a lo establecido en el DU N° 085-2009, modificado por el DU N° 026-2010, debiendo registrarse en la Secretaría de Descentralización de la PCM.

### **7.2 Reimpulso a las Juntas de Coordinación Interregional como plataformas activas de los ejes nacionales de integración y desarrollo, en coordinación con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales.**

Es necesario dejar de pensar en la obra concreta aislada, para imaginar sinergias de proyectos de desarrollo e integración. Las políticas anticrisis asumen el territorio como unidad de planeamiento, presupuesto y gestión para la integración de políticas públicas económicas, sociales y ambientales.

El principal desafío es la necesidad de afirmar Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado – ENIDD. Es decir, fortalecer los grandes espacios macrorregionales que hoy conforman las Juntas de Coordinación Interregional (Norte, Amazonia, Centrosur, Macrosur, Litoral Central), promoviendo la articulación territorial, la diversificación productiva con valor agregado, la sostenibilidad ambiental y de esa manera, fomentar la integración y afirmación nacional.

Es necesario aplicar la metodología multicriterio para la priorización de inversiones en espacios interdepartamentales como son los ENIDD o JCI, tal como lo formula el PNDR 2012-2016.

### **7.3 Corregir las discrecionalidad, ineficiencia y concentración en las TRANSFERENCIAS a las Municipalidades por los fondos, y mejorar la calidad del gasto con sinergias territoriales como señala el PNDR 2012-2016.**

Las transferencias otorgadas a las Municipalidades tienen diferencias respecto a sus objetivos y mecanismos de distribución. Los recursos del Fondo de Compensación Municipal- FONCOMUN son distribuidos para tratar de equilibrar las diferencias o brechas en la calidad de vida que existe en la población que ocupa el territorio nacional. En el caso de el FPIMGMM el objetivo es incentivar monetariamente a las Municipalidades para que mejoren su capacidad de gestión y consecuentemente la calidad de sus servicios a la comunidad.

Aun cuando estos objetivos son distintos, en ambos casos se busca la mejor forma de realizar estas transferencias de la manera más equitativa y para ello cada fondo establece su Tipología Municipal. Mientras que para el FONCOMUN se privilegia a las Municipalidades con mayores carencias y pobreza no monetaria; en el caso del otro fondo, el Fondo del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, FPIMGMM, la tipología aplicada considera la importancia de la localidad por tamaño de la población e Índice de Desarrollo Humano y a partir de ello clasifica a las Municipalidades en Principales y no principales (más de 500 Viviendas Urbanas y menos de 500 Viviendas Urbanas). En el caso del FPIMGMM las metas que se establecen han sido diseñadas en gran parte para la obtención de información de datos para políticas y/o ejecución de acciones del Gobierno Nacional más que para la realización de acciones Municipales orientadas a reducir brechas o atender carencias en sus localidades.

El gran problema que se presenta en la distribución de los recursos de éstos Fondos es que ninguno de ellos mide la demanda insatisfecha (servicios e infraestructura) y no atendida por las Municipalidades dentro de sus funciones y competencias debido a la ausencia de potencialidades tributarias y de ingresos propios en sus respectivos territorios.



A ello cabe agregar un problema adicional: que el FPIMGMM, es de carácter transitorio, y de discrecionalidad centralista, y por esa razón los montos que el tesoro público viene asignando se han ido reduciendo cada año:

2010: S/. 1,300'000,000

2011: S/. 1,277'000,000

Presupuesto 2012: S/. 782'000,000

En el caso del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), éste se ha constituido por Ley 28939 e implementado por Ley 29125, señalándose que este fondo tiene por finalidad el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y locales, incluyendo los estudios de preinversión, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país. Sin embargo al igual que los otros fondos, la carencia de una tipología que permita medir efectivamente la brecha en servicios o infraestructura básica genera que el otorgamiento de recursos a través de estos fondos no se dé realmente a las localidades más necesitadas, ni a en función de las metas de reducir la pobreza, como por ejemplo la asignación de los S/. 1,700 millones a menos del 1% para los programas de reducción de la desnutrición crónica infantil, y el crecimiento desproporcionado de fondos para elaboración de perfiles que abultan la lista de proyectos desfinanciados y sin sinergias territoriales que nunca serán ejecutados. En un estudio realizado para el PNDR 2012-2016 se confirma la deficiente orientación de los recursos del FONIPREL causados por la carencia de mecanismos efectivos de priorización y calificación.

#### **7.4 Tipología Municipal, Transferencias y Autonomías.**

Siendo la tipología municipal el elemento central para las políticas de transferencias compensatorias y de condicionamiento a la mejora de la gestión y calidad de vida de la población es necesario que se regule legalmente la clasificación municipal con los criterios siguientes:

- Establecer una sola tipología aplicable para la distribución de las transferencias compensatorias y condicionadas.
- Señalar expresamente que la tipología a desarrollar considere las condiciones siguientes: (i) urbanidad y ruralidad de la población (ii) pobreza y no pobreza de la población y (iii) brechas en infraestructura y servicios públicos y sociales cuya competencia corresponda a las Municipalidades.

En el aspecto relacionado con las transferencias a los gobiernos locales es necesario que se establezcan únicamente tres tipos de fondos de carácter PERMANENTE:

- Los Fondos compensatorios, orientados a subsanar principalmente la ausencia de potencialidades tributarias de las Municipalidades Rurales y en extrema pobreza
- Los Fondos condicionados, orientados a incentivar el cumplimiento de metas relacionados con brechas o carencias en infraestructura y servicios cuya atención corresponda a los Gobiernos Locales; y
- Los Fondos concursables, para el cofinanciamiento de estudios o proyectos de desarrollo que por su envergadura o impacto social o económico requieren de una contraparte financiera. Este tipo de Fondos como el FONIPREL debería estar dirigido completamente a la lucha contra la pobreza extrema. En especial mediante proyectos en los siguientes rubros: i) carreteras rurales con potencialidades productivas, ii) servicios de infraestructura, riego, electrificación y saneamiento, y iii) servicios básicos de educación y salud.

Paralelamente es necesario que se establezcan sistemas de monitoreo que permita a las Municipalidades:

- Evaluar el avance e impacto de los recursos recibidos en la reducción de las brechas o carencias locales en infraestructura y servicios.
- Mejorar la capacidad de gestión y administración de actividades y proyectos.

- Facilitar la adecuación de los Gobiernos Locales al modelo de Presupuesto o de Gestión Pública por resultados.

### **7.5 Descentralización Fiscal a favor de los Gobiernos Locales.**

Los recursos financieros municipales recaudados localmente o recibidos por transferencias intergubernamentales deben asegurar el desarrollo y la calidad de vida de la población. En este caso una propuesta de descentralización fiscal debe considerar ajustes en la estructura impositiva tributaria municipal y en la política de transferencias. La primera de ellas dirigida a las localidades urbanas y la segunda con mayor énfasis a las localidades rurales y en extrema pobreza.

Las reducciones en la base tributaria y de contribuyentes que se dieron con el Decreto Legislativo N° 776 Ley de Tributación Municipal, dictado en la década 1990-2000, debilitaron financieramente a las Municipalidades Urbanas e imposibilitaron a muchas de ellas a impulsar el desarrollo en infraestructura local que tenían programado.

### **7.6 Establecer Tipología Municipal, empezando con el régimen de los 1,303 MUNICIPIOS RURALES reconocidos el 2011.**

Las tipologías Municipales que actualmente se vienen utilizando para la distribución de recursos y para la política fiscal en general tienen un problema conceptual en común y es que en el diseño en ellos se desconoce la realidad de las brechas y carencias de servicios e infraestructura locales cuya atención corresponda a las Municipalidades.

En muchas Municipalidades que reciben cuantiosas transferencias de recursos pero que no han tenido mayor impacto en mejorar la calidad de vida de la población que atienden.

El diseño de las políticas tributarias locales y de transferencias compensatorias y condicionadas al esfuerzo fiscal, deben estar necesariamente apoyadas en una tipología que permita no solo identificar las diferencias existentes en la realidad municipal (urbano-rural, pobre-no pobre, brechas-carencias) para ser más equitativos en la

distribución de recursos, sino que también permitan monitorear los avances en el desarrollo de las áreas que a la comunidad y al estado les interesa para mejorar la calidad de vida de la población, situación que actualmente no se tiene en gran parte por falta de información suficiente para dicho fin.

Luego de 8 años, recién en diciembre del 2011 se dictó el D.S. N° 090-2011-PCM que cumplió con el mandato de la Ley de reconocer las 1303 municipalidades rurales. Queda pendiente aprobar su régimen especial en la tipología de municipios, habiéndose vencido el plazo para que se apruebe. Existe una propuesta que debe ser enriquecida y aprobada, como paso inicial de una tipología que reconozca la heterogeneidad de las municipalidades, abriendo las puertas para el reencuentro del Estado con el Perú rural, asunto decisivo en la afirmación del mercado interno nacional.

### **7.7 Impulsar las mancomunidades municipales, como fuerza activa de la inversión e Instrumento asociativo de gobernanza.**

Se han reconocido más de 165 mancomunidades municipales. Los desafíos de la gestión territorializada, le abren una importante perspectiva a la nueva forma de gestión de las mancomunidades como fuerza activa en la política anticrisis. En su gobernanza se sustenta en el acuerdo de la diversidad de actores para llevar adelante un proyecto común de desarrollo local-regional, y que expresa una nueva relación entre la sociedad democrática, el estado descentralizado y el mercado competitivo.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica, 2007.

----- *Entre dos repúblicas; en los orígenes de la democracia italiana*. Siglo XXI, 2006.

BOISIER, Sergio. *El desarrollo en su lugar*. Anagrama. Barcelona, 2003.

----- *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL, Santiago, 1999.

----- *Modernidad y Territorio*. Cuadernos del ILPES, Santiago, 1996.

BONILLA, Heraclio. *El Futuro del Pasado. Las coordenadas de la Configuración de los Andes*. Tomo II. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos. 2005.

BORON, Atilio. (Compilador). *Filosofía Política Contemporánea. Controversias sobre Civilización, Imperio y Ciudadanía*. Buenos Aires: Clacso. 2004

CASTELLS, Manuel. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. Siglo XXI Editores, Madrid.

----- T. III. *Fin del milenio*, 2006.

----- T. II. *El poder de la identidad*, 2003.

----- T. I: *La sociedad red*, 2000.

DAMMERT, Manuel. *Las reformas progresistas impostergables*. Instituto Territorialidad, Lima, 2012.

----- *La República Lobbyista y la Nación Peruana Bicentenario*, Lima, 2010.

----- *Dialéctica del Territorio / Esquizofrenia del lugar*. UNMSM, Lima, 2008.

DUSSEL, Enrique. *El Siglo XXI: Nueva era en la historia de la Filosofía en tanto diálogo entre tradiciones filosóficas*. Signos Filosóficos, Vol. 12, Nro. 23, México, 2010.

----- *Política de la Liberación*. Arquitectónica. Madrid: Trotta. 2009.

----- *Política de la Liberación, Historia Mundial y Crítica*. Madrid: Trotta. 2007

----- *Transmodernidad e interculturalidad. (Interpretación desde la Filosofía de la Liberación)*. UAM-iz, México City, 2005.

----- *Más allá del eurocentrismo: el sistema mundo y los límites de la modernidad*. En Castro Gómez, Santiago, et. al. (Edit.) *Pensar (en) los intersticios*, Bogotá, 1999.

GIDDENS, Anthony. *Constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu, Buenos Aires, segunda edición, 2011.

----- *Un mundo desbocado*. Taurus, España, 2000.

----- *Consecuencias de la modernidad*. Alianza editorial, 1999.

HARVEY, David. *Ciudades rebeldes*. AKAL, 2013.

----- *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. AKAL, 2012.

----- *La condición de la modernidad*. Amorrortu, 2008.

----- *Breve historia del neoliberalismo*. AKAL, 2007.

- LANDER, Edgardo (Comp.) *La Colonialidad del Saber*. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO. 2005.
- LOPEZ, Sinesio. *Ciudadanos Reales e Imaginarios*. Lima: IDS. 1997
- MONCAYO JIMENEZ, Edgar. *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. 2001.
- PALTI, Elías. *El tiempo de la política*. Siglo XXI. Editores Argentina, 2007.
- POCOCK, J.G.A., *El Momento Maquiavélico*. Madrid. Editorial Tecno. 1975.
- QUIJANO, Aníbal. "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina", en E. Lander (Comp.) *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires 2000.
- "Colonialidad del Poder y Clasificación Social", en S. Castro-Gómez y R.
- GROSGOUEL (Eds.) *El Giro Decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Pontificia Universidad Javeriana / Siglo del Hombre. Editores, Bogotá. 2007.
- SANTOS, Milton. *El Brasil: Territorio y sociedad al inicio del siglo XXI*. Record, Brasil, 2002.
- *La naturaleza del espacio*. Ariel, Barcelona, 2000.
- *Metamorfosis del estado habitado*. Oikus-Tau, Barcelona, 1996.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Geopolítica y Geocultura: ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Kairos, Barcelona, 2007.
- *Análisis del sistema mundo. Una introducción*. Siglo XXI Editores, México, 2006.
- *Las incertidumbres del saber*. GEDISA, Barcelona, 2004.
- *El Moderno Sistema Mundial*. Tomos I, II, y III. México DF: Siglo XXI.