

DESCENTRALIZACIÓN, ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL TERRITORIO Y POTENCIAL DE RECURSOS

LUISA GALARZA LUCICH

CAPITULO II

I. EL ENFOQUE¹

1.1. INTERROGANTES DE PARTIDA

En el presente documento se propone mostrar la conexión fundamental que existe entre organización socioeconómica del territorio (OT) y desarrollo humano (DH). ¿Por qué son importantes la visión y métodos del OT para el logro del DH en un país como el Perú? La respuesta debe empezar por ubicar el papel y funciones del territorio en tomo a dos objetivos de importancia fundamental en las actuales condiciones del país: (i) la superación de la pobreza y exclusión que afectan a amplios sectores de su población y a diversos espacios de su geografía; (ii) el desarrollo de condiciones de competitividad para una vinculación ventajosa de la economía nacional con el mercado mundial, la generación de empleo y la mejora de condiciones de vida del conjunto de la población nacional.

En tanto el territorio sea utilizado efectivamente como plataforma en la lucha contra la pobreza, en el despliegue de capacidades de la población y en la promoción de la competitividad de su aparato productivo, en esa misma medida el ordenamiento territorial estará contribuyendo a los objetivos y metas del desarrollo humano.

¹ GALARZA LUCICH, Luisa. "El Enfoque", Capítulo II. En: GALARZA LUCICH, Luisa. *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*, Cuadernos PNUD, Serie: Desarrollo Humano N° 3. PNUD, Lima, 2002, p. 3-9.

1.2. DESARROLLO HUMANO

Desde un punto de vista más amplio, el desarrollo humano, según definición del PNUD, es: "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas" (PNUD, 1992:18). Así, el DH coloca al hombre, sus expectativas y capacidades, en el centro mismo del proceso de desarrollo, cuestionando aquellas concepciones reduccionistas que no trascienden la esfera puramente económica. Se reconoce que más allá de los bienes que satisfacen necesidades materiales, existen en la sociedad otras necesidades de orden moral, cultural y social, históricamente condicionadas. El concepto de desarrollo tiene entonces que incorporar tales dimensiones no económicas.

Visto en un amplio horizonte, el desarrollo humano es un proceso incesante que busca ampliar y perfeccionar de modo permanente conquistas materiales y culturales que elevan la calidad de la vida humana. En ese proceso pueden identificarse logros concretos que representan objetivos y metas por las cuales se moviliza la sociedad organizada, sus actores e instituciones.

Puestos en contexto internacional, los IDH elaborados para 1995 muestran al Perú en el lugar 91 entre 174 países (*el 52% de países estaban mejor ubicados*). En el ámbito de América Latina, la situación del Perú aún es peor: ocupó el lugar 15 entre 21 países, lo que significa que el 71.4% de los países latinoamericanos poseían un IDH más alto².

En el plano interno, las estimaciones realizadas en el ámbito de departamentos, comprueban una gran heterogeneidad de situaciones. El IDH más bajo es el de Huancavelica con 0.439 y se halla a gran distancia del más alto Callao con 0.800 (clasificado como IDH alto según los estándares del PNUD). Cajamarca (sierra norte) y los departamentos del sur andino, es decir, Puno, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, tienen un IDH considerado bajo (menor a 0.500)³. Sin embargo, hay que anotar que los departamentos más pobres han experimentado en el tiempo un crecimiento más significativo en sus condiciones en relación al IDH: En Apurímac se asume una mejora en el índice, el departamento aumenta en 59% entre 19723 1993 (años censales); en Cusco, Ayacucho y Huancavelica en más de 45%. Este aparente progreso se explica principalmente por mejoras en la educación (reducción

2 Las cifras, citadas por Eguren et.al (1997), corresponden a diversos informes del PNUD

3 INEI-PNUD (1997b).

de analfabetismo y aumento de cobertura educativa), y mayor esperanza de vida (Eguren et. AL 1997). Si se tomar solamente las variables económicas (producto bruto interno per cápita), se habrían reducido tanto el IDH nacional como el de la gran mayoría de departamentos.

1.3. DERECHOS, CAPACIDADES, INSTITUCIONES Y RECURSOS

A propósito de los conceptos y categorías utilizados en el marco del Desarrollo Humano pueden apreciarse también las relaciones entre el desarrollo y el conjunto de recursos de que dispone una sociedad: naturales, físicos, humanos e institucionales.

Una visión de desarrollo centrada en la gente alude a la expansión sostenida de las **capacidades y derechos** de las personas. El despliegue de nuevas capacidades permite el ejercicio de nuevos derechos, y éstos, a su vez, revierten en la formación de nuevas capacidades; de modo que el desarrollo renueva en forma incesante y ascendente este ciclo. Pero tal expansión de capacidades no debe entenderse solamente como el acceso a los bienes materiales, sino como el disfrute de igualdad de oportunidades y de la libertad para optar entre distintas maneras de vivir⁴.

De otro lado, la generación de capacidades se apoya en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y físicos existentes, y en la acción mediadora y funcional de las instituciones básicas correspondientes al ámbito del Estado, el mercado y la sociedad (Diagrama N° 1). Particular interés presentan aquí el capital humano y el llamado capital social, cuyo papel en el desarrollo es crecientemente destacado por los nuevos enfoques.

En efecto, al lado del *capital natural* y el *capital construido* (infraestructura, equipamiento, capital financiero y comercial), los estudios atribuyen al *capital humano* (educación, salud y nutrición de la población) y al *capital social* (redes sociales basadas en principios de confianza, reciprocidad y comportamiento cívico) la mayor contribución al desarrollo, en tanto han mostrado ser los factores clave para el progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido y la estabilidad democrática.

En un contexto signado por la incertidumbre y por la presencia de numerosas frustraciones y contradicciones en los esfuerzos de desarrollo acometidos en

4 El enfoque de desarrollo basado en el despliegue de capacidades humanas, y la comprensión de éstas ante todo como uso de los bienes y de las oportunidades para el logro de una mayor libertad de las personas, es una contribución principalmente debida a Amartya Sen, premio Nóbel de Economía. Ver, por ejemplo, una exposición detallada en Sen (1989).

los más diversos países del mundo, la consideración del capital social responde en realidad a una búsqueda de nuevas visiones que incorporen conceptos y factores que anteriormente no fueron suficientemente tenidos en cuenta. Un núcleo importante en esta exploración son las relaciones entre cultura y desarrollo, desde donde pueden abordarse las múltiples dimensiones políticas, institucionales y culturales en el campo del desarrollo.

No obstante que no se ha alcanzado todavía un consenso para definir el capital social, las definiciones de uso más frecuente incluyen las variables relativas al grado de confianza existente entre actores de una sociedad, las normas de comportamiento cívico y el nivel de asociatividad, esto es, la capacidad de sus miembros para actuar en forma cooperativa. Estos elementos revelan la fortaleza del tejido social, y constituyen un bien colectivo que contribuye a afianzar la cohesión entre los componentes de la sociedad, sus lazos de solidaridad y su capacidad de acción comunitaria. Se afirma por ello que el capital social contribuye a superar las fallas e incertidumbre propias de los mercados, pues minimiza los costos de producción, de transacción y de información⁵.

Estos mismos atributos le permiten al capital social establecer complementariedades estratégicas y potenciar la aplicación de las demás formas de capital⁶. De paso, ello plantea la cuestión del papel que juega el territorio y su ordenamiento para hacer efectivas esas relaciones de complementariedad que amplían la eficacia de las distintas formas del capital.

Hay que reparar en que el capital social se comporta realmente como tal, es decir, se acumula (puede también desaccumularse y destruirse). Una de sus más importantes características es que constituye la única forma de capital cuya disponibilidad se incrementa con su uso. No hay una "depreciación" sino una permanente revaloración de las redes sociales, de la confianza y de los comportamientos cívicos, cuando estos se aplican permanentemente.

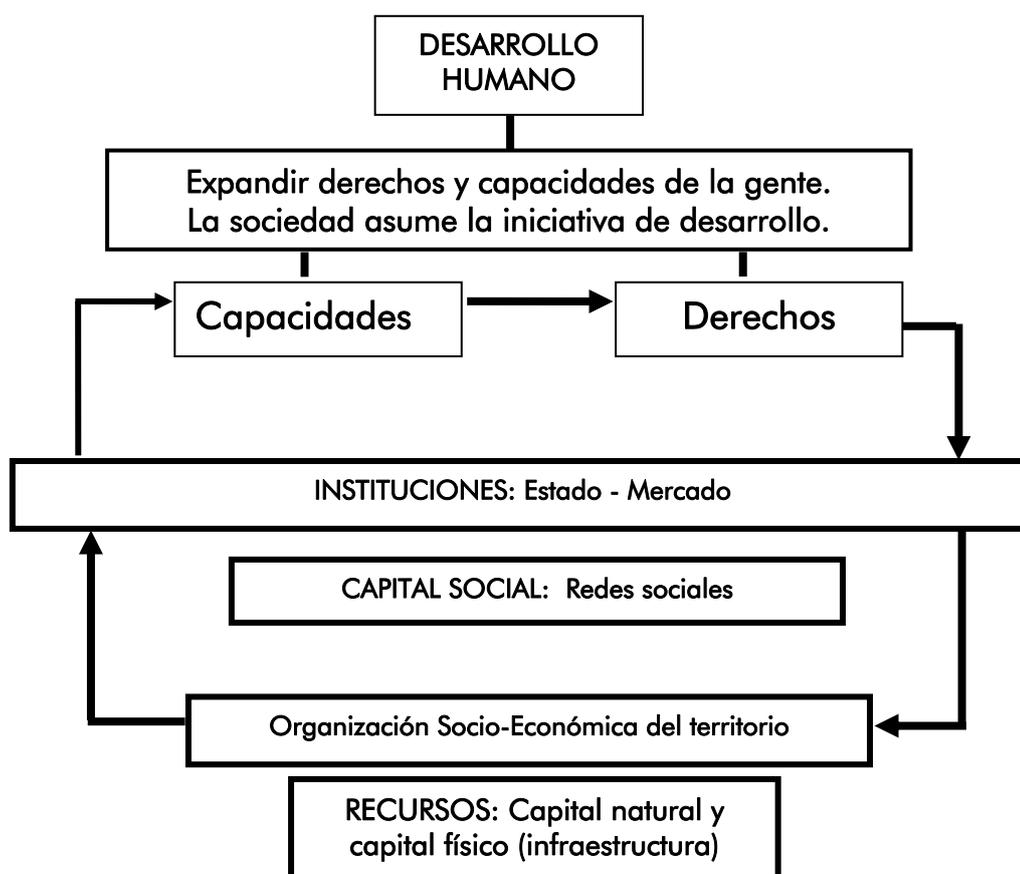
El conjunto de nuevas concepciones que venimos reseñando (desarrollo humano, expansión de capacidades como condición de libertad, capital social) tienen en común reconocer que el hombre es el sujeto activo del desarrollo, y que su organización en sociedad le permite mantener el

5 Una de las más conocidas aplicaciones de los conceptos del capital social es la que realiza Putnam (1993) en un estudio sobre las diferencias de desempeño institucional y factores culturales en las experiencias de desarrollo del norte y sur de Italia.

6 Otro caso sumamente importante de complementariedad entre activos es el que se presenta entre los bienes públicos provistos por el Estado (infraestructura, información, seguridad jurídica) y los "activos de los pobres" consistentes principalmente en educación y tierras. La función de los bienes públicos sería elevar sustancialmente la rentabilidad de esos activos privados. Ver al respecto Escobar et. AL(1998).

protagonismo y las iniciativas para orientar y conducir este proceso. Frente a esta ubicación privilegiada de la gente y de sus organizaciones, al Estado y al mercado le caben solamente un papel instrumental y funcional, aunque ciertamente muy importante en el desarrollo. Queda claro entonces que estas instituciones básicas no son fines sino medios para lograr el desarrollo humano⁷.

Diagrama N° 1



Por último, los hombres en su doble papel, por un lado como productores, creadores de riqueza y portadores de capacidades; y por otro, como ciudadanos que acceden y ejercitan derechos, utilizan los recursos y modelan el territorio a la medida de sus necesidades y facultades. Aparece, de este modo un nexo esencial entre los hombres, sujetos del desarrollo, y el

⁷ La visión del Estado como actor protagónico se encontraba en la base de los modelos de crecimiento y desarrollo fuertemente intervencionistas que los países de América Latina conocieron desde los años cincuenta en adelante. El colapso de estos modelos en las últimas décadas significó trasladar el péndulo hacia el extremo opuesto: en las versiones neoliberales, el mercado fue visto como el mecanismo cuya acción era suficiente para asegurar el desarrollo. Los enfoques recientes, entre los cuales se encuentran los conceptos del desarrollo humano, tienden a restablecer el indispensable equilibrio entre sociedad, Estado y mercado.

territorio que contiene un potencial de recursos. Para que esta vinculación, entre las capacidades y derechos de las personas, por un lado, y el territorio y sus recursos, por otro, sea sostenible y eficiente se requiere la mediación de las instituciones. Aquí es donde aparecen el Estado y el mercado como instituciones básicas en una función instrumental como mecanismos de intermediación entre los hombres y los recursos. En esta visión, Estado y mercado no son *finés* sino simplemente *medios* o instrumentos puestos al servicio del desarrollo humano. Complementan este papel instrumental las redes sociales (organizaciones de base que conforman el llamado capital social) que los hombres construyen para afirmar y potenciar sus capacidades y derechos.

1.4. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

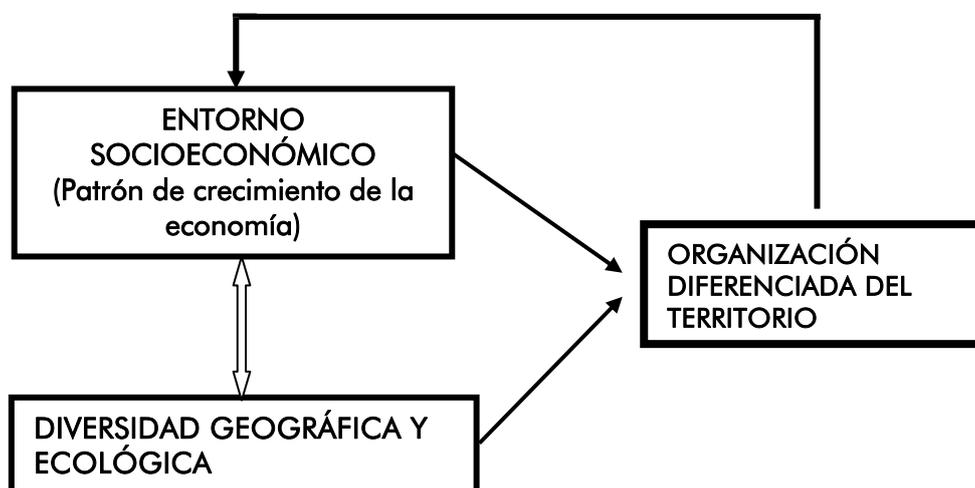
Antes de precisar los nexos entre el ordenamiento territorial y el desarrollo humano, es pertinente detenerse en un concepto fundamental que puede ser tomado como punto de partida para representar las características del país: la heterogeneidad en los ámbitos geográfico, ambiental, productivo, tecnológico y socio-cultural.

Veamos como se expresan, en resumen las relaciones entre esta condición de heterogeneidad y el proceso de desarrollo. En primer término la diversidad geográfica y ecológica del país, es decir, los condicionantes de orden natural, interactúan con los procesos y estructuras de orden económico y social, es decir con el patrón de crecimiento que incluye las modalidades de producir, distribuir y crecer en la economía⁸. El resultado de dicha interacción es un proceso de organización diferenciada del territorio (*Diagrama N°2*). De manera que los territorios así diferenciados traducen desde el punto de vista espacial la heterogeneidad propia del país. Además, la diferenciación de los espacios territoriales supone que en cada uno de ellos se produce una particular articulación entre los recursos naturales, físicos, humanos e institucionales de que están dotados esos territorios.

⁸ El concepto de patrón de crecimiento se refiere al "conjunto de regularidades que se establecen en el funcionamiento económico de un país, marcando el dinamismo de uno o más sectores productivos durante un prolongado período... La relación funcional entre financiamiento, producción y distribución constituye el eje del patrón de crecimiento y lo define en función de sus características específicas " (González de Olarte, 1987).

Diagrama N°2

HETEROGENEIDAD NATURAL Y SOCIO ECONOMICA



Las condiciones de heterogeneidad señaladas conducen a otra interrogante: ¿Qué hacer para que el resultado de la interacción entre factores naturales y socioeconómicos que afecta diferenciadamente a los territorios no se traduzca en inequidad, desequilibrios espaciales y exclusión social, sino que sea compatible o convergente con los postulados del desarrollo humano?

Para alcanzar ese resultado deseable, dichas formas de interacción no pueden quedar libradas simplemente a la acción de fuerzas espontáneas. A partir de una articulación de intereses y compromisos de los actores sociales y del Estado, deben, en cambio, orientarse bajo un proceso deliberado (consciente) de ordenamiento del territorio que tome como marco de referencia los principios y metas del Desarrollo Humano. Es evidente que ahora no se trata de la visión convencional centrada en el "acondicionamiento territorial", esto es la provisión de infraestructura, la articulación física de los espacios, etc. Estos elementos son sumamente importantes pero insuficientes⁹. Ahora se requiere una concepción de ordenamiento del territorio con énfasis en la formación del capital humano y el capital social. Este nuevo énfasis a su vez abrirá las vías para la construcción de una nueva institucionalidad territorial, la misma que resulta el factor clave para el desarrollo humano que se procura alcanzar.

⁹ El enfoque convencional corresponde al período que muchos autores consideran la "edad de oro" de ordenamiento territorial durante las décadas de los años cincuenta y sesenta. Entonces, la preocupación municipal estaba referida a la reducción de los desequilibrios espaciales causados por el crecimiento económico mas propuestas de solución enfatizaban el papel de la inversión pública en infraestructura y el otorgamiento de incentivos ala inversión privada.

1.5. EL TERRITORIO Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO.

Las consideraciones anteriores acerca del ordenamiento territorial obligan a precisar el papel y funciones que cumple el territorio. ¿Qué entender por **territorio** desde el punto de vista del desarrollo?

En una concepción amplia, vinculada al desarrollo, el territorio es visto no solamente como el recipiente pasivo de los recursos de una colectividad, sino como el conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, humanas e institucionales, y de los sistemas de asentamiento y localización poblacional (redes urbano-rurales). Más ampliamente, el territorio se constituye en un espacio en el que convergen y se enlazan los intereses, la identidad y cultura de una comunidad. Por esta trama social, histórica y cultural que caracteriza a los territorios, éstos pueden jugar un papel activo como "agentes de desarrollo".

Recordemos que, al inicio del presente documento, el punto de partida del enfoque ha sido la conexión fundamental que postulamos entre el ordenamiento del territorio, la superación de la pobreza y el fomento de la competitividad. Asumimos que las categorías pobreza y competitividad, aunque reflejan situaciones opuestas, están íntimamente relacionadas, pues el desarrollo de la segunda puede ser vista como una condición básica de superación de la primera; y ambas constituyen objetivos que nos acercan al desarrollo humano.

La comprensión cabal de cómo el territorio puede contribuir al desarrollo humano (mediante una reducción de la pobreza y una mayor competitividad) nos conduce entonces a examinar la estrecha relación existente entre territorio, recursos y producción. Particularmente interesante es la forma en que los sectores productivos interactúan con el territorio y lo modelan de manera diferenciada de acuerdo a las necesidades y características específicas de estas actividades (Massey, 1990). Ello quiere decir que cuando se producen mutaciones en la estructura económica, entonces se producirán también cambios más o menos profundos en la configuración de los espacios.

Si se examina, por ejemplo, el caso de la agricultura, se observa que esta actividad establece con el territorio una vinculación privilegiada. En efecto, el entrelazamiento entre las actividades agropecuarias y su entorno territorial es de tal intensidad en nuestro país, que es posible detectar la existencia de "paisajes agrícolas identificados" (INEI-ORSTOM, 1998), es decir, espacios

regionales agrarios claramente diferenciados y que se caracterizan además por una marcada especialización en algunos cultivos o crianzas.

De manera general, puede afirmarse que el patrón de interacción y de recíproco condicionamiento del territorio con las actividades productivas que se localizan en su ámbito permite identificar las zonas o cadenas productivas de mayor jerarquía o impacto estructurador del espacio. Tales complejos productivos, a su vez, son los que comportan las mayores ventajas para absorber y aprovechar en forma dinámica las condiciones de competitividad asociadas a dicho territorio.

Hay que señalar que la visión del territorio como factor de desarrollo se ha visto extraordinariamente potenciada a partir de su conexión con la teoría de los complejos productivos o "clusters" territorializados; sobre todo de aquellos que se conforman alrededor de recursos naturales¹⁰. El papel y funciones del territorio se destacan aquí por el lado de proporcionar el entorno y la proximidad (geográfica) necesarios para facilitar:

- La interacción entre las empresas y otros agentes productivos para los procesos de aprendizaje, la transmisión de conocimientos ("derrames tecnológicos") y la disposición a innovar. Todo ello contribuye a la generación de eficiencia colectiva y al incremento de la competitividad.
- El papel de las autoridades e instituciones locales en la provisión de bienes públicos, en el establecimiento de programas y demás acciones complementarias y de apoyo¹¹.
- La generación de eslabonamientos de base geográfica hacia delante y hacia atrás. Ello implica que la realización de un proyecto de inversión en un territorio convierte en rentable la realización de otro proyecto de inversión en el mismo territorio, con lo cual se densifica el tejido productivo y el encadenamiento de proyectos y agentes localizados en dicho espacio¹². En estos casos, se torna posible y ventajosa la toma

10 Los "clusters" o complejos productivos se definen como las aglomeraciones sectoriales o geográficamente delimitadas de empresas y agentes que realizan las mismas actividades o que se complementan, y que mediante la acción conjunta para lograr eficiencia colectiva generan importantes economías externas, economías de aglomeración y de especialización. Una revisión de complejos en torno a recursos naturales en el caso de América Latina se encuentra en Ramos (1998). Respecto de Europa, los ejemplos más conocidos se refieren a los conglomerados ("constelaciones económicas localizadas") que se han desarrollado en áreas que inclusive son relativamente rurales como Toscana y Emilia-Romagna (Italia), Baden-Wurttemberg (Alemania), Cambridge (Inglaterra), Smaland (Suecia).

11 En el fenómeno denominado "clustering" que da lugar a la competencia innovadora, las oportunidades de cooperación, el desarrollo de negocios correlacionados, etc. Inciden fuertemente los factores culturales abarcados por el concepto de capital social que hemos mencionado páginas arriba.

12 Ramos (op. cit.) menciona también el caso de Canadá, en donde la exportación basada en recursos naturales (mineros) estimula una sucesión de nuevas inversiones dirigidas a la provisión de insumos, bienes y equipos, así como infraestructura

de decisiones de inversión en forma coordinada.

- La identificación más amplia de las necesidades de infraestructura y servicios que sostienen el desarrollo de los complejos o cadenas productivas territorializadas o de carácter local.

1.6. EL TERRITORIO Y LAS MESOPOLÍTICAS

En resumen, el territorio puede ser visto como elemento catalizador, generador de sinergias y de entornos favorables para el desarrollo. Estas atribuciones nos conducen a examinar las denominadas mesopolíticas y su función en el desarrollo regional y local.

En el actual contexto, en el que emergen nuevas tecnologías y se establecen nuevas formas de producción, altamente intensivas en conocimientos e información¹³, la fuerza motriz del progreso es, sin duda alguna, la *innovación*. De allí que los distintos modos de organización empresarial, la formación de redes de colaboración y, en general, el conjunto de las instituciones presentes en el territorio tengan que volcar sus esfuerzos al fomento de la innovación. La experiencia de diversos países indica que son estas modalidades de interacción entre empresas e instituciones en tomo a la innovación y el aprendizaje lo que genera en un territorio y para determinadas cadenas productivas ventajas competitivas específicas que difícilmente se pueden imitar en otras regiones y actividades¹⁴.

Las mesopolíticas se ocupan precisamente de contribuir a la formación de estos entornos o estructuras institucionales dirigidas a fomentar la innovación, la acumulación de conocimientos y los apoyos específicos para el desarrollo competitivo de las empresas (Esser, 1999). La relación sinérgica que se postula, involucra al Estado y a un conjunto muy amplio de actores regionales: universidades y otros institutos educativos, centros de

y otras actividades no ligadas directamente al recurso natural. De esta manera "cada auge exportador da lugar a una ola de inversiones que multiplica efecto del impulso exportador inicial y genera actividades económicas que dependen cada vez menos de ese impulso". (ibid, pg....).

13 En la literatura sobre el desarrollo, se denomina "postfordismo" al paradigma basado en las nuevas tecnologías microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales) y en las nuevas formas de organizar la producción (especialización flexible, trabajadores polivalentes, atención a mercados segmentados). Ello alude al paradigma anterior fordista en el que predomina la producción masiva y en gran escala de bienes estandarizados, la integración vertical de las empresas y la extrema especialización en el trabajo.

14 La importancia crucial que reviste para las empresas el proceso de aprendizaje para una mayor competitividad hace referencia también al papel que puede jugar en este aspecto el mercado interno en escala regional y nacional. Esa es una de las lecciones que se desprende de las experiencias en las décadas pasadas de los países del sudeste asiático. Allí se dieron además políticas de creación de ventajas comparativas dinámicas y de protección de industrias incipientes, sobre la base de un previo esfuerzo redistributivo (reforma agraria) y el logro de la estabilidad macroeconómica.

investigación científica y tecnológica, agencias de información y extensión, de servicios a la producción, de mercadeo exterior, entidades financieras, etc. Entre los principales resultados buscados se tiene una política de localización activa de actividades y plantas productivas, la dotación de infraestructura, comunicaciones, servicios, informaciones, conocimientos y capacitación que constituyen estímulos a los agentes innovadores¹⁵. La promoción de estos agentes, y la calidad o eficacia de las localizaciones para la creación de "ambientes de innovación" constituye así la esencia misma de las mesopolíticas.

En síntesis, las características y atributos de las mesopolíticas son:

- a. Selectividad. Se trata de concentrar los apoyos en actividades que exhiben el mayor potencial. Las mesopolíticas selectivas se basan en el principio de "empujar lo que se mueve", es decir, apuestan a convertir en ganadoras algunas líneas, teniendo en cuenta que la competencia no se da entre empresas o unidades aisladas sino a través de conglomerados o "clusters", para los cuales se estructura un entorno favorable y se fortalecen las regiones que contienen a los conglomerados dinámicos. Se deduce entonces que un ordenamiento territorial apoyado en mesopolíticas no equivale a la búsqueda de un *igualitarismo* entre los territorios sino a la gestión racional de las diferencias y a la creación de impulsos suficientes con las que sustentar acciones compensatorias en beneficio de los territorios menos dotados.
- b. Ubicación intermedia entre el Estado y el mercado. Las mesopolíticas representan un esfuerzo y una opción por situarse entre las formas tradicionales de intervencionismo estatal (muy asociadas a los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones que hemos conocido en América Latina) y los postulados neoliberales que propugnan como clave del crecimiento simplemente el repliegue del Estado y la libre acción de los mercados para la asignación de recursos en la economía. Las mesopolíticas dirigidas a la localización competitiva de las actividades productivas disponen de un amplio campo de aplicación en las redes de colaboración de actores sociales y agentes económicos regionales ubicados entre el mercado y el Estado (*Esser, op.cit*).
- c. Dimensión nacional, regional y local. Aunque el grueso de las mesopolíticas dirigidas a estructurar territorios se aplica en escala

¹⁵ Estos agentes innovadores, más que simples propietarios del capital o empresarios en sentido convencional, son "emprendedores", "entrepreneurs" o capitanes de empresa que generan, difunden y aplican nuevos productos, nuevos procesos, que renuevan las técnicas y las formas de organización.

regional y local, es posible observar también una dimensión nacional. En el plano regional y local se trata de los apoyos específicos a las empresas y complejos productivos localizados en esos ámbitos, en el marco de las políticas de descentralización que amplían y refuerzan las competencias y rentas otorgadas a los gobiernos regionales y municipales. Es lo que Esser (*op.cit.*) denomina como formación de estructuras desde abajo.

En el nivel nacional las mesopolíticas se orientan a consolidar la posición de los grandes complejos productivos cuya dimensión las hace componentes de una estrategia de desarrollo a escala de todo el país. Se incluyen aquí, obviamente el conjunto de factores que afectan la competitividad del conjunto de la economía nacional y de sus más importantes conglomerados (infraestructura física, política comercial, política global de fomento exportador, ciencia y tecnología, medio ambiente, recursos humanos, etc.). Se agregan, por último, las políticas de descentralización que reforman la estructura del Estado en el nivel central. Todo ello puede ser considerado como una *formación de estructuras desde arriba*.

- d. Acento en los factores endógenos del desarrollo. Las mesopolíticas sintonizan con la visión que pone énfasis en el carácter endógeno del desarrollo local y regional; esto es, basarse en los propios recursos y potencialidades, aprovechando, por cierto, las oportunidades del contexto externo a la región. El sentido mismo de las mesopolíticas es utilizar en todas sus posibilidades los recursos internos y potenciarlos de modo sinérgico. Por eso puede afirmarse que las mesopolíticas contribuyen a desencadenar un proceso de desarrollo de abajo hacia arriba, y le otorgan al ordenamiento del territorio esa misma característica ascendente. De allí que muchos autores actualmente prefieran utilizar los conceptos de "desarrollo territorial" o "políticas territoriales de desarrollo" que reconocen como el más importante factor de competitividad, y como un recurso verdaderamente crítico en la economía nacional a las iniciativas locales (y regionales) en torno a la innovación y a las propias potencialidades.
- e. Contribuyen a hacer complejos a los territorios. El desarrollo puede ser concebido como un proceso de creciente complejización de los espacios regionales o territorios, tanto en lo que respecta al tejido productivo, como en relación a las redes sociales. A su vez, una mayor densidad productiva supone flujos sostenidos de inversiones dirigidas a los

conglomerados con mayores ventajas localizados en los territorios; mientras que la densificación social debe acompañarse de un proceso de creación de instituciones que den cauce a las iniciativas e intereses de los actores territoriales. Así, pues *inversiones sostenidas e institucionalidad* consolidada pasan a ser indicadores claves de que en el territorio se instalan condiciones imprescindibles para un esfuerzo exitoso contra la pobreza y para alcanzar estadios mayores de competitividad. Con ello se asegura la sostenibilidad y el acercamiento a los logros del desarrollo humano.

- f. Trascienden las políticas sectoriales. Por la forma en que las mesopolíticas apuntan a movilizar el conjunto de actores y recursos de una colectividad territorial, y a promover combinaciones sinérgicas entre todos ellos, trascienden y superan las políticas puramente sectoriales. A este mismo propósito transectorial contribuye la opción por trabajar con conglomerados productivos o clusters, como unidades de análisis y programación. Ello justifica nuevamente la visión de las mesopolíticas estrictamente como "políticas territoriales", bajo cuyos alcances, todos los elementos componentes de un territorio se toman viables en términos de desarrollo. Pues la viabilidad no puede establecerse en relación a unidades aisladas, sino que se plantea y resuelve en referencia a un marco o contexto, en este caso proporcionada por el territorio¹⁶.

Resulta evidente la pertinencia del enfoque de mesopolíticas para una realidad como la peruana, en la que la heterogeneidad y diversidad de espacios y recursos reclama una atención específica y modalidades diferenciadas de gestión. No obstante, si se tiene en cuenta el peso e inercias impuestas por el centralismo económico y político en el Perú, nuestra sociedad, su élite dirigente e instituciones carecen de una tradición para el diseño y aplicación de políticas intermedias. Ello obligará a un esfuerzo especial donde la renovación de estilos y paradigmas, los cambios de enfoque y el aprendizaje colectivo serán imprescindibles una puesta en marcha consistente y consensuada de las mesopolíticas con fines de desarrollo.

¹⁶ Este enfoque resulta especialmente válido cuando en un país como el nuestro se trata, por ejemplo, el caso de los minifundios. En sí mismo como recursos productivos no tienen capacidad para sostener y reproducir adecuadamente a una unidad económica; es decir, no son viables en las condiciones del mercado. Sin embargo, en el marco de una estrategia de sobrevivencia de la unidad familiar campesina, cumplen una función esencial como fuente de ingresos y reserva de patrimonio. Y, más ampliamente, en el contexto de un proyecto local o regional, es decir territorial, de desarrollo, los minifundios y las economías campesinas pueden obtener algún nivel de viabilidad si logran aprovechar las oportunidades y sinergias que ofrece el entorno.