

# DESARROLLO TERRITORIAL: UNA APROXIMACIÓN A SU PROBLEMÁTICA

## TERRITORIAL DEVELOPMENT: AN APPROACH TO ITS PROBLEMS

Entregado: 30 de marzo 2022 | Aprobado: 15 de junio 2022

**JUAN MANUEL SHEPUT MOORE**  
DOCENTE UNIVERSITARIO  
Y POLÍTICO PERUANO.  
EXMINISTRO DE TRABAJO Y  
PROMOCIÓN DEL EMPLEO  
Y EXCONGRESISTA  
CORREO: JMSHEPUT@HOTMAIL.COM

### RESUMEN

Es usual escuchar que la descentralización y regionalización ha fracasado en el Perú. Sin embargo, más allá de planteamientos generales como el de culpar a esta descentralización de la ineficiencia y corrupción, no hay un análisis de fondo que descubra la verdadera problemática regional. Lo que sucede es que no hay entidades, ni desde la academia, los partidos políticos o centros de ideas, que hayan abordado el tema con seriedad y profundidad, tomando en cuenta la complejidad de una regionalización, la forma como se debaten las políticas públicas que la comprometen o la forma como la regionalización ayudaría a construir una visión de futuro. Este artículo es una introducción a ello.

**PALABRAS CLAVE:** Regionalización; Descentralización; Políticas públicas; Gestión pública.

### ABSTRACT

It is common to hear that decentralization and regionalization have failed in Peru. However, beyond general statements such as blaming decentralization for inefficiency and corruption, there is no in-depth analysis that uncovers the true regional problems. What happens is that there are no entities, not from academy, political parties or think tanks, that have approached the subject seriously and in depth, taking into account the complexity of regionalization, the way in which public policies that compromise it or how regionalization would help to build a vision of the future. This article is an introduction to it.

**KEYWORDS:** Regionalization; Decentralization; Public politics; Public management.

## INTRODUCCIÓN

La regionalización en el Perú es un tema recurrente. Ha sido materia de propuestas y debates, de iniciativas y planteamientos tanto de parte de autoridades del gobierno central como de los gobiernos locales y regionales. Ello, como es obvio se ha plasmado en varios intentos de regionalización: en el segundo mandato de Fernando Belaunde (1980-1985), durante la segunda gestión de Alan García (1985-1990) y finalmente, donde se gestó una reforma algo más profunda y de detalles durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Si bien es cierto desde los albores de nuestra vida republicana ha habido intentos, nos limitaremos a los mencionados (Medina Bárcena, 2018)<sup>1</sup>.

Si ingresamos al detalle de estos recientes esfuerzos podríamos señalar que durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde el asunto se reclama desde provincias y se incorpora en el debate nacional. El argumento básico era que nuestra geografía política no respondía a los desafíos que se avenían con el fin del siglo y que el Perú no podía continuar con la misma organización del territorio, es decir, que la estructura de división política del país no respondía a los desafíos que en ese momento se planteaban<sup>2</sup>. Es por ello que en el Senado de la República, entre fines de los años 1981 y durante 1982, se presentaron sendas iniciativas legislativas que permitieron el intercambio de ideas y el diseño de un Perú descentralizado y regional, que lamentablemente no llegó a buen puerto a pesar de los esfuerzos en colocar el tema en agenda por parte de diversos senadores entre los que destacaban Carlos Malpica, polemista nato representante de la izquierda, y el Dr. Luis Alberto Sánchez, intelectual del Partido Aprista Peruano.

El énfasis, en el debate, consistía en la puesta en marcha de un plan piloto a partir del cual se pudieran identificar las fortalezas y debilidades que se presentaran durante el proceso de regionalización (Wong, 2019)<sup>3</sup>. El deterioro de la situación política impidió un adecuado desarrollo del debate. Un estado sumido en la lucha contra el terrorismo de Sendero Luminoso aunado a episodios de corrupción y una inflación en los precios de la canasta básica familiar fueron factores que evitaron que la iniciativa de regionalización pudiera colocarse en agenda. En este sentido es preciso señalar que no se brindaba el trato de políticas públicas al proyecto, entendiéndose políticas públicas como aquellas acciones gubernamentales en relación a un problema o una controversia (Dubnick y Bardes, 1983)<sup>4</sup>.

Posteriormente, ya durante la primera gestión del presidente Alan García, entre los años de 1985 y 1987 existió la voluntad política del presidente de impulsar una regionalización y descentralización de las funciones y capacidades del gobierno central, la que se hizo sin el debate profundo que esta política pública exigía, lográndose un producto que terminó decepcionando a la ciudadanía pues incremento el factor político en las regiones generando mayor desorden. El caos político que se trasladó hacia la gestión pública fue muy grande, lo cual agravó la ya impactante crisis económica que atravesaba el país.

Posteriormente, en los inicios del gobierno del presidente Fujimori se tomó la decisión política de enfrenar el desorden heredado en la gestión pública y se eliminó, durante el año 1992, la llamada descentralización política. Los resultados fueron favorables pues gozaron del respaldo ciudadano. Luego, ya con la caída del gobierno de Alberto Fujimori y el retorno a la democracia, los ímpetus de descentralización y de regionalización se retomaron con especial énfasis. Fue así como durante la gestión del presidente Alejandro Toledo y con la participación activa de congresistas de las llamadas bancadas de los departamentos del interior del país, se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización No. 27783 durante la legislatura del año 2002 que se encuentra vigente. Debe señalarse que, habiendo sido el debate en el Congreso de la República muy amplio, este no llegó a interiorizarse en la opinión pública, ni a formar una agenda de gobierno adecuada.

Han transcurrido veinte años de este último esfuerzo y la ciudadanía continúa muy decepcionada sobre el tema. Es normal echarle la culpa de la descentralización a la mayoría de nuestros problemas. Sin embargo, el debate alrededor del tema sigue siendo muy elemental y pobre. Se puede desprender que siendo este un tema complejo debe ceñirse al sistema de diseño de las políticas públicas que, de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2006)<sup>5</sup>, recomienda una activa participación de los involucrados y un eficiente proceso de formación de opinión para que el tema se convierta en agenda, cosa que no se dio pues la población no participó activamente de este proceso y más bien se convirtió en un factor de oposición cuando, mediante referéndum, se quisieron unir algunos departamentos para conformar regiones, tal y como lo señala la ley.

1 Medina Bárcena, Wilfredo. Regionalización y Descentralización en el Perú (1821-2017), 2018.

2 Constitución Política de 1993 establece para una extensión territorial de 1.285.216 Km<sup>2</sup> una estructura de 24 departamentos, 25 gobiernos regionales incluyendo la provincia constitucional del Callao.

3 Dr. Francisco Wong. Sistemas Dinámicos. 2019. Artículo de Juan Sheput.

4 Dubnik, M.J. y Bardes B.A. (1983) Thinking about Public Policy : A problem solving approach. New York. Wiley.

5 Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. La Política de las Políticas Públicas.

No hay duda en que este tema es de una relevancia importantísima. Sin embargo, considero que en ningún momento hubo un intercambio de ideas, de debate público consistente que cumpliera el doble juego de convencer y proponer. A diferencia de otros países que, como Chile y Colombia, la academia lidera el proceso de debate regional en conjunto con las élites empresariales, en el Perú nunca se dio ese compromiso (Cunill y Delamaza, 2014)<sup>6</sup>. La evidencia demuestra, por los procesos desarrollados en países vecinos del continente, que la regionalización y la descentralización requieren del concurso de diversos factores para su éxito.

Son políticas públicas complejas, cargadas de incertidumbre. La indiferencia ante el tema está en función directa a la mediocridad con que se trata el tema de regionalización con profundas fisuras ideológicas y conceptuales. Aseguro que en el Perú el espacio público de la discusión es muy pobre, impidiendo la participación de la mayoría de involucrados, lo cual como está comprobado favorece el intercambio de ideas y eventual mejora de propuestas. Lo señalado por el Banco Interamericano de Desarrollo plantea que “la discusión pública sea fundamental para consolidar posiciones y conseguir consensos de tal forma que la política pública se desarrolle de manera fortalecida”<sup>7</sup>.

Hemos señalado asimismo que, este proceso complejo, se carga aun de más incertidumbre desde que acontecen discusiones sin un conocimiento adecuado de lo que significa una descentralización o la creación de una región. La ausencia de entidades académicas dedicadas al estudio, diseño y evaluación de políticas públicas de descentralización y distribución del poder contribuye al problema. La investigación regional o de territorios no es protagonista de las investigaciones de diversos *think tanks* peruanos, en términos de difusión e impacto, saliendo del ámbito del erudito o especialista, tratando de llegar al gran público. Este ni siquiera es sensibilizado con una revista especializada adecuada que trate el tema regional y de descentralización.

En el Perú, igualmente, los institutos académicos encargados de brindar una formación técnica o profesional no existen. Las escuelas de gestión pública no tienen en el énfasis de sus ofertas curriculares y formativas tópicos vinculados a la región y al territorio. Es por eso por lo que no existe una masa crítica pensante que faculte un mejor debate, identificando las variables que perjudican o favorecen al sistema o que simplemente permiten difundir mejor el mensaje descentralizador. Cuando la discusión es sin conocimiento, el ruido y las conclusiones erróneas es lo que se consigue pues se identifica equivocadamente la problemática y no se vislumbra la complejidad del tema.

## EL SIGLO XXI Y EL DEBATE REGIONAL

La última década del siglo XX estuvo copada por la gestión de Alberto Fujimori. Desde el golpe de Estado de 1992, en que se disolvió el Congreso, Alberto Fujimori fue muy duro en la gestión gubernamental. Esto fue saludado por la ciudadanía que veía, con buenos ojos, la lucha que contra el desorden económico y Sendero Luminoso había emprendido el gobierno. Sin embargo, en paralelo a la cercanía al cambio de siglo, el gobierno de Alberto Fujimori se fue deteriorando. Destapes de corrupción, el papel de su asesor Vladimiro Montesinos y la crisis económica fueron la antesala de su caída, por la aparición de videos escandalosos, en el año 2000. Su sucesor, el Dr. Valentín Paniagua, administró una transferencia de gobierno impecable, con elecciones limpias, que llevaron al Dr. Alejandro Toledo al poder.

Con el inicio de gestión de Alejandro Toledo empezaron las exigencias de cumplimiento de las promesas de campaña. Una de ellas era impulsar la descentralización y regionalización del Perú. Fue así que como consecuencia del impulso dado por las bancadas de departamentos del interior del país, así como la propia voluntad del Gobierno, se dio la Ley de Bases de Descentralización en el año 2002. El gobierno había planteado la necesidad de convocar a elecciones para presidentes regionales en conjunto con las elecciones municipales, cuestión que quiso postergar sin éxito. Las elecciones dieron como resultado que 12 presidencias regionales cayeran en poder del Partido Aprista lo cual politizó profundamente el proceso. En lugar de promover los cambios que una descentralización conlleva, las regiones ganadas por el APRA se convirtieron en terribles focos de oposición al gobierno de Alejandro Toledo, quien no pudo controlarlas a nivel del Consejo Nacional de Descentralización.

Desde un principio la entidad encargada de monitorear el proceso de descentralización mostró gran dedicación y responsabilidad sobre el tema. Era el Consejo Nacional de Descentralización. Impulsó la generación de planes de desarrollo y construcción de capacidades. Con un perfil técnico alto no supo calar en la población las bondades de la descentralización sobre la base de una narrativa adecuada. Se podría decir que Alejandro Toledo dejaba una descentralización en marcha<sup>8</sup>. En el proceso la mayoría ciudadana empezó a vincular a los nuevos gobiernos

6 Cunill, Delamaza, 2014. Nueva Agenda de Descentralización en Chile.

7 Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. La Política de las Políticas Públicas.

8 “Alejandro Toledo deja una descentralización en marcha” tomado de <https://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/>

regionales con las deficiencias que también atacan al gobierno central: ineficiencia, corruptelas, sectarismo, clientelismo, lo que contribuyó a que el proceso de regionalización se desprestigiara. Es así que, “como ha sido reconocido por la Comisión de Descentralización del Congreso en un documento de balance del proceso, éste se inició sin que existiera una planificación previa que permitiera delinear la ruta de referencia para ir dando forma a esta profunda transformación del Estado. Este no es un problema menor, ya que se trata de modificar las condiciones sociales y económicas bajo las cuales está organizado el territorio, es decir los actores sociales, productivos y empresariales, que son los que le dan contenido y sentido” (Azpur,2005)<sup>9</sup>.

Tuve participación en este proceso de regionalización y descentralización que impulsó el gobierno del presidente Toledo y que se inició formalmente en enero del 2003. Desde el año 2001 pude determinar que la discusión pública era opacada por el interés que tenía la ciudadanía en descubrir el nivel de corrupción de la dictadura de Alberto Fujimori o los permanentes estados de crisis en que incurría el régimen toledista. Esta falta de identidad considero que fue gravitante para la falta de identificación de la población con una política pública tan importante. Si no se cuenta con el apoyo de la ciudadanía, la legitimidad que brinda la comprensión y el entendimiento de la población escasea, contribuyendo a disminuir las posibilidades de éxito de la política pública.

Durante el gobierno de Alan García (2006-2011) considero que se dio un duro golpe a la regionalización y descentralización cuando se desaparece el Consejo Nacional de Descentralización, grave error que hasta ahora no se ha subsanado. Los gobiernos regionales no tuvieron desde entonces una entidad coordinadora, representándose a sí mismos, con lo cual las obligaciones de presentar planes de desarrollo y personal capaz para ejecutar los proyectos que se requieran simplemente desaparecieron. Desde allí, lamentablemente, hablar del proceso de regionalización y descentralización conlleva a hablar también de desorden y corrupción o de defensa de intereses particulares<sup>10</sup>.

Tratar de encontrar una solución a la problemática existente pasa por descomponer el problema en tópicos que permitan su estudio y solución. No se puede hablar de regionalización sin entender lo que son las políticas públicas; por otro lado, la regionalización conlleva necesariamente una visión de futuro y, finalmente, la complejidad de la regionalización es, en definitiva, un sistema complejo. Del análisis de estos tres elementos podremos concluir que no es sencillo abordar un proceso de regionalización y descentralización. Países que empezaron ese proceso antes que nosotros, como Chile, Colombia o España, aún atraviesan problemáticas que requieren acciones y soluciones concretas. Igualmente se pretende ignorar que con fenómenos como la globalización la constitución de una región se torna en fundamental pues puede generar espacios de intercambio focalizados y específicos (Goldin y Reinert, 2007)<sup>11</sup>.

### Políticas públicas, regionalización y descentralización

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para que las políticas públicas tengan un razonable margen de éxito que las haga sostenibles en el tiempo, requieren de una aceptación que nace y que se consagra sobre el trabajo que se ha realizado previamente con los involucrados. Esto se consigue si se desarrolla un adecuado espacio de discusión pública, que coloque el tema en agenda, lo vuelva explicable y digerible para el ciudadano y que así, por tanto, acepte el proceso como parte de un proceso que lo va a llevar a una situación de bienestar. En el libro del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas*, Eduardo Lora, uno de los coordinadores y compiladores del libro, lo explica con claridad en el *Ciclo de las políticas públicas*<sup>12</sup>. Elementos críticos en este proceso tienen que ver con el manejo de la data, la evidencia: los insumos que brindan las comunidades académicas o los centros de ideas (think tanks). Chile<sup>13</sup> y Colombia<sup>14</sup> son países que se caracterizan por tener centros de ideas y estudios de descentralización y regionales, además de *think tanks*, de primer nivel. Son grandes proveedores de evidencias y datos para el debate de las ideas.

Los estudios de descentralización y de regionalización también han señalado a los errores en la implementación como factores claves en evaluar la problemática. Tomada la decisión política es importante la implementación. La

economiasociedad/01-monge\_0.pdf

9 Javier Azpur, Descentralización y Regionalización en el Perú, 2005.

10 Javier Valle Riestra, Lampadía, <https://www.lampadia.com/opiniones/javier-valle-riestra/el-fracaso-de-la-regionalizacion/>

11 Goldin, Ian. Reinert, Kenneth. 2007. Globalización para el Desarrollo. Planeta.

12 Publicado en el año 2006 en conjunto por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Rockefeller, el libro *La política de las políticas públicas* es necesario referente en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las decisiones de políticas públicas ([http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub\\_id=b-2006](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2006)).

13 Chile es uno de los países en donde se concentran mayor cantidad de think tanks vinculados a la academia, fundaciones o partidos políticos, contribuyendo a la mejora del debate público a partir del aporte de evidencia, datos, ideas y propuestas. Entre los más relevantes se puede mencionar al Centro de Estudios Públicos, Expansiva, Libertad y Desarrollo, Chile Siglo XXI entre otros. En el ámbito académico cuentan con tanques de ideas la Universidad Católica de Chile, la Universidad de Chile, la Universidad Adolfo Ibañez, la Universidad Diego Portales.

14 En Colombia destaca de manera sólida el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo CIDER de la Universidad de los Andes.

decisión pública es un proceso concertado o conflictivo de opciones políticas y de elección vinculante. Es evidente que más allá del diseño de la política pública, está la implementación de la decisión lo que significa que más allá del presidente o de las legislaturas; se encuentra la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y hábitos, que se encargan con toda su carga problemática, de transformar las decisiones en hechos efectivos (Aguilar Villanueva, 2007)<sup>15</sup>. He allí un elemento a no olvidar.

Igualmente se tiene que tomar en cuenta que hay procesos complejos que deben tener una etapa de maduración, en la cual se validen en las discusiones las propuestas de cambio que contienen. Muchas veces se atenta contra esta maduración efectiva cuando se hace una gran presión política. Lo que sucede es que los gobiernos a veces olvidan que las políticas públicas pueden ser de corto, mediano o largo plazo, y que no se garantiza mayor democracia ni gobernabilidad porque se hacen todas a la vez. Se debe saber dar prioridad, en algunos casos ejecutar a veces una en todo un periodo de gobierno, sobre todo si se trata de reformas que van a afectar profundamente a la sociedad (Boeninger, 2007)<sup>16</sup>. En el caso de la regionalización y la descentralización esto no se tomó en cuenta. Se actuó con inmediatez.

Hay otros sucesos relevantes que implica un análisis no solo de la calidad de la política pública sino de la calidad de las instituciones que las van a llevar a cabo. En el 2007 el presidente Alan García desactivó el Consejo Nacional de Descentralización<sup>17</sup>, con lo cual la entidad encargada de representar con nivel ministerial a las regiones desapareció, así como el control. Se vulgarizó el reemplazo limitándolo a un funcionario de menor jerarquía que no podía ejercer ningún tipo de coordinación con las regiones. La calidad de las instituciones quedó así en entredicho por lo tanto la viabilidad de la política pública también (Lahera, 2008)<sup>18</sup>.

### **Incorporar futuro a la regionalización**

Estamos en un mundo muy cambiante, en el cual la incertidumbre se ha convertido en un factor protagónico en el proceso de toma de decisiones. Esto se acentúa en el caso del diseño de las políticas públicas pues, desde el momento en que están dirigidas a sectores que involucran poblaciones, entran al terreno de la complejidad. Podemos afirmar que se ha convertido en todo un desafío el manejo de la incertidumbre en la planificación pública debido a “la realidad social multidimensional cuya evolución obedece a un principio policausal constituido por procesos autónomos” (Miklos, 2008)<sup>19</sup>.

Asimismo, vale la pena recordar la pérdida de eficacia que se conlleva en los países cuando no se goza de un capital humano adecuado y se tienen debilidades como la falta de planificación o visión y objetivos de largo plazo. Los países tienden a fracasar cuando no se organizan, no construyen instituciones y no se plantean lejanos horizontes (Acemoglu y Robinson, 2012)<sup>20</sup>.

Es por ello, entre otras cosas para evitar la incertidumbre en que se incrementa el consenso para incorporar futuro a las decisiones que sobre políticas públicas se realicen. El desarrollo territorial, que siendo acotado tiene su carga de complejidad, se presta para ello. Se sabe “que por naturaleza el desarrollo se planifica. Por tanto, cada una de sus dimensiones (social, económica, físico-natural, política y espacial) deben ser consideradas no solo desde el presente sino también desde lo histórico, el pasado, y en función de un futuro deseable” (Salas Bourgoin, 2013)<sup>21</sup>. La prospectiva territorial debe generar planes de desarrollo y evaluar las capacidades que requiera para implementarlos. Asimismo, debe involucrar los elementos del macroentorno como son los eventos territoriales, políticos, ambientales, tecnológicos y sociales que tienen el territorio como campo de acción<sup>22</sup>.

El Perú tiene que enfrentar diversos desafíos que constituyen tendencias que no pueden soslayarse: el papel de las tecnologías de la información, el rol de la mujer, el envejecimiento de la población, las amenazas del cambio climático, el estrés hídrico, la migración incontrolable, la inseguridad global, el juego estratégico alrededor de los recursos extractivos o minerales, tendrán influencia en los procesos de desarrollo. Ignorar estos temas es sacarlos de la agenda pública y por tanto del debate con lo cual se afecta el diseño legislativo y la propia producción e

15 Aguilar Villanueva, Luis. 2007. La implementación de las políticas. Edit. Porrúa.

16 Boeninger, Edgardo. 2007. Políticas públicas en democracia. Uqbar.

17 En la Ley No. 27783, denominada Ley de Bases de la Descentralización, se crea el CND o Consejo Nacional de Descentralización como entidad independiente y descentralizada adscrita a la PCM (presidencia del Consejo de Ministros), con el rol de “conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del Gobierno Central a los gobiernos regionales y locales”. Durante el gobierno de Alan García se procedió a su desactivación con Decreto Supremo No. 007-2007-PCM siendo fusionado por absorción por la PCM.

18 Lahera Eugenio. 2008. Introducción a las Políticas Públicas. Brevarios.

19 Miklos, Tomás. 2008. Prospectiva, Gobernabilidad y Riesgo Político. Limusa.

20 Acemoglu, Daron. Robinson, James. 2012. Por qué fracasan los países. Deustuo.

21 Salas Bourgoin, María. 2013. Prospectiva Territorial. Una aproximación a una base metodológica.

22 Juanjo Gabiña, 1999. Prospectiva y Planificación Territorial.



identificación de políticas públicas al hacerlas poco sostenibles. Un aspecto concreto es que, hasta ahora, siendo el Perú un país megadiverso, el tema ambiental y la sostenibilidad no son vistos con claridad en las propuestas y planes de desarrollo territorial. Es algo que no puede dejarse de lado (Boada, 2011)<sup>23</sup>.

Además, hay plena conciencia en que las diversas colectividades locales, cada cual a su nivel (países, regiones, departamentos, municipios, territorios transfronterizos), tienen que emprender la implementación de proyectos territoriales que contemplen un proceder prospectivo, un enfoque estratégico y un proceso participativo<sup>24</sup>.

Diversas agencias mundiales han colocado a la construcción de futuro como eje de desarrollo de las políticas públicas. Desde los Objetivos del Milenio a cargo de las Naciones Unidas, pasando por los informes sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial y la abundante producción bibliográfica del Banco Interamericano de Desarrollo, hay consenso y voluntad en incorporar futuro a la decisión pública. Como dice Giovanna Valenti Negrini "la prospectiva se encuentra hoy identificada como un instrumento muy poderoso para la elaboración de la política pública porque refuerza la mirada estratégica que toda política debe incorporar" (Luke Georghiu, 2011)<sup>25</sup>. La Comisión Económica para América Latina, CEPAL, consciente que hay una vulnerabilidad en el diseño de las políticas públicas ha visto en la gerencia de futuros y el uso adecuado de la prospectiva, los instrumentos para darle solidez a las políticas públicas y a las decisiones políticas de gestión. Por eso ha impulsado la *Bibliografía de Prospectiva y Desarrollo*<sup>26</sup> que cuenta con vínculos, ensayos académicos, listas especializadas y bibliografía, cursos de capacitación y material referido a descentralización, prospectiva y desarrollo territorial. En nuestro país, a pesar de que se ha dado normativa específica, aun lo considero como un esfuerzo incipiente que requiere de mayor voluntad política para que se haga vinculante y tenga éxito<sup>27</sup>.

### La regionalización como sistema complejo

La narrativa central de la ciencia de la complejidad envuelve la visión de los sistemas sociales como un sistema complejo envolvente que está más allá del control usual de las leyes y los gobiernos<sup>28</sup>. Es una característica de nuestra modernidad. Genera incertidumbre pues la globalización y las tecnologías de la información han modificado una serie de estructuras.

La regionalización y la descentralización son fenómenos complejos. Reúnen las características de desorden que se presentan en el siglo XXI como consecuencia de la intersección de variables políticas y sociales que dificultan su implementación<sup>29</sup>. En los primeros años de este siglo, al no contemplar las políticas públicas vinculadas a los procesos de regionalización y descentralización como complejos, han contribuido seriamente a su frustración, al no encontrar respuestas típicas ni evidencias o elementos comparativos ni poder explicarse sus propiedades emergentes<sup>30</sup>.

En América Latina ha sido usual no tomar a los procesos de regionalización, descentralización o desarrollo como elementos cargados de incertidumbre, es decir sistemas complejos. Esto se viene corrigiendo. Se cae en el reduccionismo de considerar como fácil o simple lograr que los territorios empiecen un camino ordenado hacia el desarrollo. La mayor exigencia en este sentido viene de la política. Esto genera un desaliento cuando se fracasa o no se cumplen con las expectativas. Debe tomarse en cuenta que los procesos de maduración territorial pueden significar varias generaciones y aun así continuar en el manejo de una serie de problemáticas como sucede con los conflictos de regionalización en España, Colombia y Chile para mencionar sólo a países con un lenguaje común.

Cuando se aborda el tema de descentralización y regionalización, no se hace con un criterio holístico, integral. La complejidad del tema no solo es por la incertidumbre sino por la conjunción de temáticas que se tienen que tomar en cuenta colectivamente. Lo cultural, el elemento geográfico, factores sociales o económicos, desafíos de carácter ambiental son elementos que no se pueden dejar de lado. El abordaje al tema regional no se puede limitar a lo ambiental o educativo. Tiene que haber un tratamiento de amplio espectro y, a la vez, una dinámica de comunicación con la población para el sinceramiento de expectativas, clave para que los involucrados adopten una posición positiva sobre el desarrollo y la regionalización.

23 Boada, Alejandro. 2011. Las empresas y el medio ambiente. Un enfoque de sostenibilidad. Editorial Universidad Externado.

24 Michel Godet, Phillipe Durance, 2011. La prospectiva estratégica para las empresas y territorios.

25 Luke Georghiu, compilador. 2011. Manual de prospectiva tecnológica.

26 Acceso a material descargable ensayos, libros, conferencias, seminarios, cursos relativos a prospectiva y desarrollo en este vínculo: <http://biblioguias.cepal.org/ProspectivayDesarrollo>.

27 Se emitió directiva 001-2014 CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) que considera obligatorio planes de estrategia y prospectiva para todas las organizaciones del Estado ([http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/directiva\\_general\\_del\\_proceso\\_de\\_planeamiento\\_estrategico\\_-\\_sinaplan.pdf](http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/directiva_general_del_proceso_de_planeamiento_estrategico_-_sinaplan.pdf))

28 David Colander, Roland Kupers, 2014. Complexity and the Art of Public Policy.

29 Robert Geyer, Samir Rihani. 2010. Complexity and Public Policy.

30 Göktuk Morcöl, 2012. A Complexity Theory for Public Policy.

Es así que un error recurrente en el debate público es que la discusión se limita a criterios economicistas. Esto se da más en el ámbito político donde se señala que la descentralización y la regionalización han fracasado debiendo darse marcha atrás y volver a empezar de nuevo. Esto es simplificar y reducir el problema, lo que sólo demuestra profundo desconocimiento. Sin embargo, hay técnicos notables, con amplia experiencia en el sector público que ven con buenos ojos a la descentralización. Uno de ellos es el expresidente del Banco Central de Reserva Dr. Richard Webb<sup>31</sup> quien ha señalado que la descentralización “había sido positiva para la mejora de diversas circunscripciones”.

## CONCLUSIÓN

La ausencia de una visión de largo plazo o de pensamiento de futuro es una debilidad de nuestro proceso de toma de decisiones. La academia no ha impulsado la mejora de este problema por razones que en este ensayo no trataremos. Pero definitivamente afecta el proceso de ordenamiento del territorio, así como la gestión de planes de desarrollo desde que se ignoran las tendencias que pueden afectar a los espacios regionales.

Por otro lado, es importante eliminar la traba de la ignorancia generalizada en materia de estudios de la región. Lamentablemente es usual confundir territorio con región, regionalización con descentralización. Es imperativo mejorar la parte técnica para poder comprender la dimensión del problema regional. Hay elementos sociológicos que en este ensayo no hemos tomado en cuenta como el cacicazgo o el chauvinismo regional que impide la unión de regiones para la constitución de una macrorregión. Ese vacío debe llenarse y la mejor manera es que ese impulso nazca desde las propias regiones. Caso contrario seguiremos en lo mismo: un debate de descentralización y regionalización concentrado en la obra física y sin visión de futuro en lugar de ampliar los horizontes contemplando los desafíos que hay en aristas como plantear reformas a la Constitución para un capítulo ambiental, el ordenamiento territorial, el papel de los migrantes, los cambios ambientales y nuestra biodiversidad, las comunidades aisladas y vulnerables, la infraestructura de comunicación, la cultura, la educación, etcétera. Reitero la complejidad del tema que necesita para su comprensión y gestión de un diseño institucional adecuado.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012). *Por qué fracasan los países*. Deustuo.
2. Aguilar Villanueva, Luis (2007). *La implementación de las Políticas*. Edit. Porrúa.
3. Azpur, Javier (2005). *Descentralización y regionalización en el Perú*.
4. Banco Interamericano de Desarrollo. Eduardo Lora y otros (2006). *La Política de las Políticas Públicas* ([http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub\\_id=b-2006](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2006)).
5. Banco Mundial (2009). *Informe Sobre el Desarrollo Mundial. Hacia una nueva geografía mundial*.
6. Boada, Alejandro (2011). *Las empresas y el medio ambiente. Un enfoque de sostenibilidad*. Editorial Universidad Externado.
7. Boeninger, Edgardo (2007). *Políticas Públicas en Democracia*. Uqbar.
8. Boisier, Sergio (2018). *Desarrollo local, de qué estamos hablando*. Disponible en versión electrónica [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo\\_Local\\_De\\_que\\_estamos\\_hablando\\_\\_2\\_.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf)
9. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Administración Estratégica. *Directiva para elaborar planes estratégicos y prospectivos*. Perú ([http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/directiva\\_general\\_del\\_proceso\\_de\\_planeamiento\\_estrategico\\_-\\_sinaplan.pdf](http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/directiva_general_del_proceso_de_planeamiento_estrategico_-_sinaplan.pdf)).
10. Colander, David y Kupers, Roland (2014). *Complexity and the Art of Public Policy*.
11. Congreso del Perú (1993). *Constitución Política del Perú*.

---

31 La consulta puede ser lineal accediendo al siguiente enlace: <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/descentralizacion-richard-webb-noticia-1859904>

12. Cunill, Delamaza (2014). *Nueva Agenda de Descentralización en Chile*.
13. Dubnik, M.J. y Bardes B.A. (1983) *Thinking about Public Policy : A problem solving approach*. New York. Wiley.
14. Gabiña, Juan José (1999). *Prospectiva y planificación territorial*.
15. García Pérez, Alan (1999). *Mi gobierno hizo la regionalización*.
16. Geyer, Robert, Samir Rihani (2010). *Complexity and Public Policy*.
17. Göktuk Morcöl (2012). *A Complexity Theory for Public Policy*.
18. Goldin, Ian y Reinert, Kenneth (2007). *Globalización para el desarrollo*. Planeta.
19. Lahera, Eugenio (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Brevarios.
20. Luke Georghiu (2011). *Manual de prospectiva tecnológica*.
21. Michel Godet, Phillipe Durance (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y territorios*.
22. Mattar, Jorge y Perrotti, Daniel (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública*. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070\\_es.pdf;jsessionid=F60873629BA2D5F0C3EAE2B0F42D6ABD?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf;jsessionid=F60873629BA2D5F0C3EAE2B0F42D6ABD?sequence=1)
23. Medina Bárcena, Wilfredo (2018). *Regionalización y descentralización en el Perú (1821-2017)*.
24. Miklos, Tomás (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*. Limusa.
25. Salas Bourguoin, María (2013). *Prospectiva territorial. Una aproximación a una base metodológica*.
26. Wong, Francisco (2019). *Sistemas dinámicos*. Artículo de Juan Sheput.