

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO TERRITORIAL

*Roberto Chiarella Quinhoes*¹

¹ Profesor de Planeamiento Urbano y de Geografía Urbana en la especialidad de Geografía de la PUCP. Doctor en Geografía Humana por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Maestro en Planeamiento Urbano y Regional por el Instituto de Pesquisa en Planeamiento Urbano y Regional de la misma universidad. Arquitecto y Urbanista por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional Federico Villarreal.

RESUMEN

El texto presenta el método de planeamiento estratégico vinculado con el desarrollo sostenible del territorio del modo en que es propuesto por los diversos organismos vinculados con la acción pública en el Perú. Tiene por objeto la discusión de la metodología, en el sentido de su validez como nuevo paradigma teórico. Expone una nueva comprensión del proceso de planeamiento estratégico en el actual marco competitivo entre distritos, provincias, regiones, etc., caracterizado por factores tales como, la calificación de los recursos humanos, las inversiones en tecnología y el énfasis en la interconectividad, entre otros.

Se parte de la revisión de la génesis del modelo de planeamiento estratégico en el ámbito de la acción empresarial para llegar a su discusión en el ámbito de las iniciativas públicas y su vinculación con la atracción de inversiones privadas en el ámbito local. El recorrido que vincula un punto con otro pasa tanto por las perspectivas de los economistas y administradores como por la visión de destacados planificadores.

Finalmente, el texto señala las posibilidades de una nueva perspectiva de la planificación estratégica del desarrollo en el ámbito local, así como dudas existentes en relación con el modelo. En efecto, si no tenemos la información adecuada sobre las objetivas capacidades de nuestros más cercanos competidores, difícilmente podremos elaborar estrategias competitivas que sean favorables en un entorno concreto. Por otro lado, en el contexto actual del país, los objetivos del proceso de desarrollo territorial deben estar pautados por la generación de empleo y renta para la población local, los cuales pasan por la planificación sistematizada de atracción de inversiones. En suma, reconocemos que el planeamiento estratégico puede constituir una herramienta que permita consolidar procesos de descentralización e integración territorial.

Palabras clave: planeamiento estratégico, desarrollo territorial

ABSTRACT

This paper focuses on the strategic planning method linked to the territory's sustainable development as it is currently being proposed by various organisms involved in public policies in Peru. It is aimed to discuss the methodology in terms of its validity as a new theoretical paradigm. Its ultimate goal is to bring about a new comprehension of the strategic planning process within the present competitive framework —among districts, provinces, regions, etc.— featured by factors such as human resources assessment, expressive technological investments and emphasis on inter-connectivity, among others.

The paper starts by revising the strategic planning model genesis within the public initiative sector and its relationship with the attraction of private investments at local scale. The percouse which links one point to the other goes through both the perspective of economists and administrators and the vision of prominent planners. It ends up by showing the possibilities of a new prospect in the strategic planning of development at local scale, as well as existing doubts regarding the model: firstly, if we lack adequate information in reference to the objective capacities of our closest competitors, we will hardly be able to elaborate competitive strategies favorable to us in a specific environment; secondly, we consider that, in the current context of our country, the goals in the territory development process must be guided by employment and income generation for local population and this, without doubt, relies on systematic planning of investment attraction; and finally, we accept that strategic planning may constitute a tool that will enable to consolidate the decentralization and territorial integration processes.

Keywords: Strategic planning, territory development

INTRODUCCIÓN

En el ámbito local, la gestión del territorio requiere de instrumentos específicos de aproximación y análisis de la realidad sobre la cual queremos intervenir. Generalmente, disponemos de herramientas analíticas inadecuadas para perspectivas económicas, sociales y espaciales amplias, con lo cual su aplicación resulta en una simple transposición de la dinámica de procesos más generales hacia el interior de pequeños territorios. Las diferencias de escala deben redundar en cambios metodológicos y de objetivos en relación con las formas de visualizar los problemas, ya que el análisis e intervención en territorios concretos deben incorporar elementos vinculados con la acción directa sobre y desde los agentes locales.

El proceso de desarrollo debe ser integrador y estar conducido con la preocupación esencial de reducir las desigualdades y elevar los niveles de la calidad de vida de la sociedad dentro de un nuevo marco competitivo caracterizado por factores tales como, la calificación de los recursos humanos, las dinámicas inversiones en tecnología y el énfasis en la interconectividad, entre otros. Dentro de las acciones prioritarias a corto plazo, se encuentra la generación de empleo y renta, que aparece tanto en el ámbito local como regional. Por esa razón, las administraciones locales y regionales, el congreso y otras instancias se preocupan por el debate. Los esfuerzos efectuados en el ámbito local pueden y deben estar dirigidos a los siguientes aspectos: formación y (re)calificación profesional, atracción de nuevas inversiones, conservación del medio ambiente y oferta de infraestructura y de servicios, los cuales sirven como soporte de la cadena logística de las actividades productivas y de servicios. Este tipo de enfoque alternativo va al encuentro de la valoración del hombre, sus competencias y su entorno más inmediato como elementos centrales en el proceso de desarrollo. El capital humano, entendido como un *stock* de técnicas y conocimientos útiles y valiosos para la sociedad, debe ser 'operativizado' como pieza clave dentro del conjunto de iniciativas económicas vinculadas con el desarrollo a escala local.

ANTECEDENTES

En la evolución del concepto y práctica de la planificación del desarrollo territorial, han surgido diversas iniciativas traducidas en métodos, herramientas, etc., que pretenden dar vialidad a diferentes propuestas de desarrollo. Recientemente, ha emergido la propuesta de la descentralización política y administrativa del país como un nuevo paradigma que permitirá alcanzar mejores niveles de desarrollo. Sin embargo, para que esta propuesta sea realmente eficaz, debe estar acompañada por un proceso de descentralización económica. Sabemos que los agentes del mercado deciden localizar sus inversiones en aquellos lugares que aseguren su retorno y reproducción ampliada. En tal sentido, es necesario crear condiciones de atracción del capital en diferentes ámbitos

territoriales. En este escenario, se podría consolidar un proceso de descentralización económica en el país.

Además, aproximadamente el 95% de los gobiernos locales en el país se caracteriza por una escasez crónica de recursos para ayudar a elevar el nivel de la calidad de vida de su población. Debemos agregar cinco elementos importantes, que deben considerarse en las propuestas de desarrollo en el país:

1. Ley de Bases de la Descentralización y Ley Orgánica de las Municipalidades
2. Planes regionales y locales de desarrollo concertado
3. Planes regionales y locales de competitividad
4. La iniciativa de Integración de las Infraestructuras Regionales de Sudamérica (IIRSA)
5. El Plan Nacional de Inversión Descentralizada (PNID) elaborado por el Consejo Nacional de Descentralización (CND)

Del contexto anterior y en el marco de la globalización, surgen posibilidades ampliadas de desarrollo para cada lugar a lo largo y ancho del territorio nacional. Nuestra hipótesis considera que es posible formular una herramienta de trabajo (método), que aporte a la planificación del desarrollo territorial desde la perspectiva de la atracción de inversiones y con el objetivo central de generar empleo y renta, aplicable a la gran mayoría de ámbitos territoriales y locales en el Perú.

Entendemos que cuando los inversionistas desean invertir en una localidad, sus decisiones de localización no se basan exclusivamente en indicadores de infraestructura y servicios tales como, vías de transporte en general, energía eléctrica, comunicaciones, etc. Ellos también consideran otras variables: costos, temporalidades, insumos, mercados, calificación de la mano de obra, condiciones urbanas de habitabilidad para cuadros técnicos, gobernabilidad local, cultura exportadora, planes locales de desarrollo, calidad del medio innovador,² etc.

GÉNESIS Y MODELAJE DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

El planeamiento estratégico parece ser uno de aquellos temas sobre los que se habla mucho, pero se comprende poco. Al menos esto sugiere la lectura de algunos textos sobre el asunto. Cada autor se empeña en suministrar la versión definitiva, que dará fin a las discusiones precedentes mediante el rescate e inauguración de perspectivas analíticas, con frecuencia dotadas de dudosa capacidad al tornar aun más enigmático un fenómeno, ya de difícil aprehensión. No es el momento de recordar el célebre cuestionamiento sobre el carácter científico de la teoría de la administración de empresas —extensivo, además, a otras ciencias humanas, como la Sociología,

² En el sentido propuesto por Castells 1995.

Economía o Geografía— ya que, el presente trabajo no se reviste de cualquier barniz epistemológico.³

Es notable el enmarañado de definiciones y de sutilezas que los analistas adoptan al abordar el proceso de formulación e implementación de los planes estratégicos de las organizaciones. Resulta prácticamente imposible identificar explicaciones claras sobre la forma de pensar y actuar de los planificadores y su inserción en el complejo universo compuesto por las políticas internas de la organización y los desafíos del ambiente externo. De la complicada tarea de prospectar el futuro, resulta un conjunto de estrategias cuya efectiva realización depende de varios factores que, frecuentemente, colocan en jaque la necesidad de formalización del planeamiento estratégico.

La noción de estrategia es tan antigua como la guerra. En verdad, es más amplia y ubicua, pues abarca cualquier tipo de conflicto entre personas, organizaciones, ciudades, países, etc.⁴ Asimismo, se relaciona íntimamente con juegos, en los cuales haya objetivos claros y recursos suficientes para atenderlos, como en el ajedrez. En ese sentido, el concepto de estrategia se vincula con ambientes competitivos, los cuales lo extrapolan al universo de las empresas y, más recientemente, a la planificación pública del desarrollo, con lo cual se convierte en un instrumento relevante para el estudio

³ Un enfoque muy interesante de esta cuestión puede ser encontrado en Kuhn en el siguiente pasaje:

Permanece en abierto la cuestión a respecto de que áreas de la ciencia social ya adquirieron paradigmas universalmente aceptados. La historia sugiere que el camino para un consenso estable en la investigación es extraordinariamente arduo. En ausencia de un paradigma o de un candidato a paradigma, todos los hechos que posiblemente son pertinentes al desarrollo de determinada ciencia tienen la posibilidad de parecer igualmente relevantes. Como consecuencia de esto, las primeras colectas de datos se aproximan mucho más a una actividad al acaso que el desarrollo subsecuente de la ciencia vuelve familiar (1987: 35).

⁴ Los orígenes de la estrategia militar imponían dos conceptos básicos: el buen conocimiento del terreno, que sería palco de las batallas y la buena evaluación de las fuerzas de sus propias tropas. El modelo Harvard, que extrajo conceptos estratégicos de la propia actividad militar, enfatizó la necesidad de evaluar el ambiente externo, hasta entonces tratado con negligencia por los especialistas.

Con todo, esta laguna puede ser explicada por la relativa estabilidad económica de los países industrializados desde la postguerra. Así, la principal cuestión para el planificador era la de estimar el adicional de mercado del cual se iban a apropiar. Los eventuales errores de evaluación no se reflejan con tanta intensidad sobre la trayectoria empresarial. La forma de enfrentar el futuro era mediante análisis cuantitativos (principalmente econometría) una vez que hubo la noción, corroboradas por los hechos, de que el futuro nada más sería que una extensión un poco más favorable que el pasado. Proliferaban los diversos enfoques extrapolatorios.

Después de la crisis del petróleo, la capacidad prospectiva de los planificadores quedó fuertemente cuestionada, pues de pronto el futuro pasó a ser permeado por diversas incertidumbres y posibilidades de transformaciones estructurales abruptas. Poco afectos a rupturas y discontinuidades profundas en las trayectorias de las principales variables que influyen el rumbo de los negocios, los planificadores buscaron el abordaje extrapolatorio mediante el análisis de escenarios. Para ello, focalizaron la atención de los decisores en un conjunto de descripciones articuladas (robustas) de los *futuros* posibles, pero no necesariamente probables.

de las organizaciones. Por otro lado, la definición y la elaboración de estrategias mediante un plan, que envuelve los segmentos sociales que componen la sociedad local y la administración pública, son procesos relativamente recientes y aún sujetos a rectificaciones y perfeccionamientos.

Se puede afirmar que existe una manera típicamente norteamericana de pensar el planeamiento estratégico, cuyo centro nervioso reside en el énfasis sobre la competitividad empresarial.⁵ Fruto de la reflexión académica, este enfoque ha sido ampliamente utilizado por muchas compañías americanas y se ha irradiado por diversas organizaciones en el mundo, gracias al inmenso poder de influencia norteamericana. No es el propósito discutir cada uno de los modelos vinculados con el planeamiento estratégico, por lo tanto, solo los mencionaremos *en passant*.

El modelo Harvard

El planeamiento estratégico, tal como es practicado hoy por un buen número de compañías, tiene sus raíces en los trabajos de un grupo de profesores del Harvard Business School, desarrollados a finales de la década de 1960 y perfeccionados a lo largo de los años siguientes. Una de las principales premisas de esta perspectiva es que la estrategia empresarial es el resultado de una evaluación con mucho criterio de las fuerzas y debilidades internas de la empresa (variables estratégicas, también llamadas de factores clave de éxito), y de las amenazas y oportunidades que el ambiente externo les reserva (competencias distintas). De este modo, la estrategia será evaluada, seleccionada y finalmente implementada. Al mismo tiempo, se consideran los criterios de responsabilidad social de la organización y los valores morales de los gerentes participantes en el proceso. En esta configuración, se apoya la base de todo el modelaje de planeamiento estratégico de la vertiente norteamericana.

El mayor mérito de este modelo constituye la inclusión del ambiente externo en el proceso de elaboración y formulación de las estrategias. Hasta entonces, el énfasis en el tema del planeamiento recaía sobre la organización interna de la empresa, con lo cual se obviaba una función más sistémica de los negocios. El modelo propone que los tomadores de decisión de la organización se indaguen constantemente sobre el propósito de sus negocios y sobre la posición deseable para los mismos.

Otro punto relevante del modelo es la dicotomía entre la formulación y la realización de las estrategias, tema frecuente en las discusiones sobre las ventajas y desventajas

⁵ Es verdad que la experiencia de las organizaciones japonesas (modelo Toyota) provocaron, desde mediados de los años ochenta, fuertes impactos sobre la concepción de las estrategias de las compañías americanas. Pero las dificultades de asimilación aún son muy grandes (sector automovilístico norteamericano), probablemente, en función de las diferencias culturales. Además, el modelo japonés enfatiza la competencia, a pesar de incorporar la noción de *parceria o compañerismo* entre la empresa y el empleado.

del planeamiento a largo plazo. A pesar de haber incrementado el debate sobre el funcionamiento interno de las empresas, el modelo Harvard supone que la formulación de las estrategias basta por sí solo para transformarlas en acciones efectivas, con lo cual se minimiza todo un proceso de mediaciones entre intención y gesto.

El modelo Ansoff

La relación entre universidades y empresas transformó los Estados Unidos en un laboratorio para los estudios de administración aplicada. Simultáneamente al desarrollo del modelo Harvard, otras líneas de investigaciones se abrían. En este contexto, Igor Ansoff se convirtió, probablemente, en el especialista más destacado de su generación.

Su contribución fundamental presenta propuestas muy semejantes a lo que ya había sido sugerido por el grupo de Harvard, pero con una diferencia filosófica básica. Se preocupa principalmente en la implementación con el proceso. Este énfasis procesualístico se concreta en el intento de rutinizar los procedimientos de planeamiento y en el descrédito de un decidor, lo cual centraliza las decisiones estratégicas. Su modelo propone una sucesión interminable de pasos durante el proceso de elaboración de estrategias —*checklists*—, lo cual facilita la estructuración de divisiones de planeamiento estratégico, pero provoca un exceso de variables clave que deben ser monitoreadas. Queda la sensación de que el autor pretende, con el análisis exhaustivo de los ambientes interno y externo, cubrir todo el abanico de posibilidades por venir.

En relación con el primer aspecto, se puede decir que Ansoff transplantó el taylorismo de las líneas de producción hacia el planeamiento que, a inicios del siglo XX, imprimió un carácter científico a las funciones desempeñadas por los trabajadores de unidades de producción continua, después de estudiar y compartimentalizar cada pequeña tarea (generalmente manual) necesaria para la elaboración de un producto, con lo cual se cronometró su tiempo de ejecución y establecieron padrones de productividad. De esta forma, se redujo drásticamente lo que conocemos como *porosidad* del trabajo, o sea, el tiempo ocioso del empleado durante su última jornada. Su estudio de tiempos y métodos parece haber inspirado a Ansoff a tratar de rutinizar el proceso de planeamiento, con lo cual se volvió más operacional que antes.

Con respecto al segundo aspecto, la perspectiva de Ansoff parece más satisfactoria que la anterior, ya que minimiza la capacidad de un individuo para responder por las estrategias de toda una organización. El Chief Executive Officer (CEO), figura omnipresente en la literatura americana sobre administración, con la autoridad de decisor final dentro de la compañía, actúa frecuentemente como un consejero del sistema de elaboración de estrategias, que es su sancionador antes que su arquitecto, a pesar de retener formalmente la responsabilidad por el proceso como un todo. En la práctica, la ejecución reposa sobre un conjunto de planificadores.

La difusión de los modelos tipo Harvard o Ansoff provocó una gran reacción negativa entre las empresas que los adoptaron; tal reacción no partió propiamente de los dirigentes de estas empresas, pero sí de las consultorías contratadas para ayudarlos a definir sus estrategias. Estos modelos presentan muchas dificultades operacionales al sugerir un sondeaje exhaustivo del ambiente externo.

El modelo de las consultorías

En el período entre final de los años setenta e inicio de los ochentas, las grandes empresas de consultoría, especialmente, las Boston Consulting Group, Arthur D. Little y McKinsey buscaron soluciones propias para sus clientes y trataron de filtrar, del modelo general propuesto, aquellas variables realmente importantes para cada cliente, al tiempo que concentraban en ellas el proceso de planeamiento estratégico. Había que concentrarse en lo más relevante.

La recomendación básica es que la empresa identifique sus efectivas ventajas de competencia del modo menos ufano posible y dirija sus esfuerzos para mantenerlas a largo plazo. Las variables consideradas esenciales pasan a ser las partes del mercado ya dominadas por la empresa y la tasa de crecimiento del dominio de la actividad entendida como el grado de madurez en que se encuentran las actividades desempeñadas. A partir de estas dos variables, la empresa debe construir una matriz que de alguna forma las combine y objetive la elaboración de una estrategia global, que integre las estrategias de cada actividad. En otras palabras, el objetivo es la generación de un *portafolio* de segmentos de actividades distintas.

Podemos resumir el proceso en cuatro etapas. En la primera, se separa a la empresa en segmentos estratégicos. Enseguida, se evalúa cada segmento, con lo cual se identifica las fuerzas y debilidades de cada actividad en una matriz de relaciones. La siguiente etapa consiste en identificar el nivel de riesgo y la situación financiera de cada actividad, con lo cual se prescribe una estrategia sectorial adaptada a estas condiciones. Por último, se trata de consolidar las diversas estrategias sectoriales en un plano estratégico global de la compañía.

Podemos afirmar que las consultorías mejoraron el modelo universalista y lo tomaron más accesible a los planificadores. Con todo, no se puede garantizar que los problemas operacionales terminen, pues la tarea de segmentar las actividades es muy delicada una vez que los grupos políticos al interior de la empresa resisten bravamente. Además, la selección de las variables clave puede ser el resultado de una miopía coyuntural muy relevante en la actualidad, pero sin aliento a largo plazo.

El modelo Porter

Las críticas al modelo universalista de Harvard provocaron —incluso en la propia escuela— una revisión de los principios orientadores originales de los años sesenta.

Michael Porter (1980) opina que anteriores modelos operacionales son muy restringidos y aplicables apenas a un reducido número de situaciones particulares, el cual es insuficiente para construir una teoría.

El modelo Porter sugiere el retorno al tradicional sistema SWOT (Strength, Weakness, Opportunities, Treats) mediante la renovación del énfasis en el ambiente como factor determinante de las decisiones estratégicas y una visión más precisa del funcionamiento de las economías industriales. Incluye en su análisis, aunque implícitamente, las críticas a las teorías neoclásicas de funcionamiento de los mercados y resalta las peculiaridades de cada industria (como los potenciales abastecedores). Luego, configura un modelo general de adaptación de la empresa a su contexto competitivo. Asimismo, usa conceptos antiguos y barreras a la entrada, pero los complementa con novedades como la importancia de las barreras a la salida.

El análisis competitivo propuesto por Potter permite ampliar el campo de análisis del ambiente en el cual se sitúa la empresa sin ser demasiado general, una vez que busca identificar los factores clave de éxito sobre una óptica dinámica. Así, facilita la anticipación de los cambios estructurales. Por otro lado, podemos apuntar una dificultad operacional de este modelo: la masa de informaciones que necesitan los planificadores implica requiere transformarse en un *observatorio* de la competencia. Una empresa con diversas actividades, generalmente, no conoce sus competidores de forma sistémica y en todos los segmentos, lo cual hace necesario un monitoreo más amplio para realizar tal tarea.

CRÍTICAS GENERALES A LOS MODELOS

Los modelos presentados, a pesar de sus divergencias, pertenecen a un linaje que, en primer lugar, cree en el planeamiento estratégico como una herramienta adecuada para suministrar al tomador de decisiones un abanico de alternativas satisfactoriamente amplio con el fin de permitir la anticipación del futuro y la adaptación (pasiva o activa) de la organización a él. En segundo lugar, se considera el análisis de la competencia como el factor clave para el crecimiento de la empresa y, a la vez, sugiere métodos para una mejor inserción en un contexto competitivo. A continuación, presentamos dos líneas generales de críticas a estos modelos: una preocupada en relativizar el primer argumento, y la otra busca ampliar más allá de la competición el ambiente relevante de análisis.

Cuestionando el planeamiento estratégico

El primer grupo de críticos considera que la utilización del planeamiento estratégico en grandes organizaciones se ha revelado muchas veces insuficiente para enfrentar las turbulencias del contexto en el cual actúan. Cuando nació, fue saludado como *the one best way* para generar e implementar estrategias propulsoras de la competitividad de

la empresa y de cada unidad de negocios. Desde esta perspectiva, parece innegable que se sobreestimó la capacidad de resolución de problemas mediante el planeamiento estratégico o se subestimaron las dificultades prácticas de este proceso o ambas hipótesis.

Un grupo relevante de especialistas ha buscado demostrar las dificultades operacionales de los planes, en general, y del planeamiento estratégico, en particular, frente a sus ambiciosos objetivos. Entre ellos destaca Mintzberg (1994), quien opina que no se puede confundir planeamiento estratégico con pensamiento estratégico. Aunque esta idea no sea propiamente una novedad, posee un gran poder explicativo para el relativo descrédito, por el cual ha pasado el planeamiento estratégico en los últimos años. En otras palabras, no les basta a las compañías un plan de acción satisfactorio, debe haber una administración estratégica capaz de contagiar a los componentes de la organización en el sentido de perseguir los objetivos trazados.

De hecho, el autor es bastante osado al cuestionar la deseabilidad de la actividad de planeamiento como es usualmente efectuada, tanto el plano táctico-operacional (corto plazo) como en el estratégico. Argumenta que los planificadores se dedican más a la promoción de vagos ideales que a la realización de tareas más viables y prometedoras. Cuestiona específicamente la existencia de un plan formalizado y distribuido para toda la compañía como resultado del proceso de elaboración del planeamiento estratégico.

Según él, las justificaciones para tal formalización se concentran en:

- a) coordinar las diversas actividades
- b) asegurar que el futuro está siendo considerado
- c) racionalizar el proceso de administración estratégica
- d) controlar las acciones de las diversas áreas de la empresa

Sin embargo, no está de acuerdo con tales argumentos y considera que los planes son apenas perspectivas posibles para la elaboración de estrategias, entre otros. Refuerza su ataque a los modelos de planeamiento estratégico y afirma que ninguno enseña a crear estrategias: apenas explican cómo recolectar informaciones, evaluar estrategias e implementarlas.

Aun sostiene que la mayor falla del modelo de Harvard consiste en que no ofrece consejos específicos sobre cómo desarrollar estrategias: apenas demuestra que estrategias efectivas serán construidas a partir de las fuerzas internas de la compañía y aprovecha las ventajas generadas por las oportunidades y minimiza las debilidades y amenazas.

Finalmente, el autor resume las causas del fracaso de los modelos de planeamiento estratégico en tres argumentos: la *falacia de la predicción*, aquí critica el punto de vista determinista en la elaboración del plan estratégico y aprovecha para ironizar la afirmación de Ansoff de que las empresas son capaces de prevenir con relativa certidumbre buena parte del horizonte prospectado. Considera que las evidencias apuntan a lo contrario, es decir, que la previsión es incapaz de trabajar con discontinuidades tales

como, las innovaciones tecnológicas y los aumentos súbitos de precios. En tal sentido, la idea es que frecuentemente excluimos de nuestras previsiones más cuidadosas los eventos considerados improbables, a pesar de saber que eventos improbables ciertamente ocurrirán. Como resultado, nuestros planes se basan en un futuro que nosotros sabemos con seguridad que no se realizará.

La *falacia de la torre de marfil* considera que la división de tareas y la estructura organizacional, generalmente, implican en la especialización de los profesionales, incluso del área de planeamiento. Es común la separación entre lo *estratégico* y lo *táctico* u *operacional* entre los que formulan estrategias y los que las implementan, entre *pensadores* y *operadores*. La intención es que los decisores reciban las informaciones *relevantes* sobre los detalles operacionales de la empresa sin tener que profundizarse en ellos. Critica radicalmente esta postura y argumenta que tal estructura paraliza la creatividad de los planificadores, una vez que la innovación casi siempre necesita romper con las determinaciones institucionalizadas.

También critica la lógica, por la cual las informaciones (*hard data*) deben fluir de abajo hacia arriba hasta llegar al decisor, especie de demiurgo ritualístico, que las procesa con el objetivo de generar estrategias. Frecuentemente, tales informaciones son inútiles, pues, son excesivas, insuficientes o llegan muy tarde. Opina que muchos estudios demuestran que los gerentes más eficientes son aquellos que basan sus decisiones en informaciones más ligeras, conversaciones informales y suposiciones e intuiciones.

En tal sentido, el proceso de planeamiento estratégico es muy complejo y envuelve los más sofisticados y hasta subconscientes elementos del pensamiento humano, es decir, las estrategias pueden ser desarrolladas inadvertidamente sin la intención conciente mediante un proceso de aprendizaje. Así no tendría sentido desperdiciar ideas mediante el aislamiento de potenciales estrategias.

Finalmente, la *falacia de la formalización*, que sugiere que el auxilio prestado por las actividades humanas por medio de sistemas formales como la inteligencia artificial, los sistemas especializados y el propio planeamiento no son suficientes para promover la materialización de estrategias coherentes y exitosas. En suma, les falta intuición humana. Un sistema formal, por ejemplo, podrá procesar un volumen más grande de informaciones. Sin embargo, nunca podrá internalizarlas, comprenderlas y sintetizarlas, pues cualquier sistema debe ser visto apenas como un instrumento, como un medio.

En esta perspectiva, la formalización del planeamiento estratégico le parece una tarea inviable e inefectiva. Se trata, tal vez, de la mayor falacia del planeamiento imaginar que el proceso creativo generador de estrategias puede ser encapsulado e institucionalizado. Si no consigue conseguir estrategias, el planeamiento estratégico no merece este nombre. Se puede afirmar que apenas se trataría de una programación de estrategias.

El planeamiento formal, consubstanciado en un documento refrendado por la alta administración de la compañía, apenas representa las reales intenciones de los responsables por las decisiones estratégicas. Es decir, existe un planeamiento invisible, subrepticio, más importante y efectivo que el protocolo de intenciones representado por el plan estratégico tradicional.

Ampliando la base de análisis

El segundo grupo de críticas a los modelos convencionales de planeamiento estratégico, insatisfechos con la perspectiva exclusivamente de la competencia, buscan demostrar la necesidad de incorporar nuevos espacios analíticos. Se puede subdividir este conjunto en dos corrientes distintas, a pesar de coincidentes en cuanto a la crítica básica.

La primera corriente busca explicar los costos transaccionales incurridos por la empresa en función de la configuración del ambiente externo. La segunda puede ser identificada con los análisis realizados por el equipo de profesores del Departamento de Estrategia y Política Empresarial (STRATEGOR) del Centro HEC-ISA, en Francia, según los cuales los modelos competitivos son instrumentos de acción ideológica, una vez que presentan diversos aspectos de la realidad organizacional al mismo tiempo en que intencionalmente ocultan otros.

La corriente transaccional

En líneas generales, se puede decir que la corriente transaccional busca adaptar la teoría económica clásica a la realidad de la teoría de las economías capitalistas contemporáneas y adoptar una postura reformista en relación con los presupuestos de que el mercado se organiza en la forma de competencia perfecta y que las empresas actúan exclusivamente en función del objetivo de la maximización de los lucros.

Los defensores de este punto de vista señalan la necesidad de redefinir el concepto de competencia de modo que incorpore otras formas de organización de los mercados —especialmente mediante de estrategias de cooperación— y otros tipos de mediación entre los diversos actores (clanes,⁶ organizaciones mutuas, etc.), lo cual permitiría la interiorización de los costos transaccionales. En otras palabras, la definición de las estrategias de la empresa de llevar en cuenta los *costos* envueltos en su relación con los otros actores presentes en el ambiente externo busca tornar más eficaces estas transacciones.

Un punto interesante de esta corriente es la necesidad de establecer mediaciones ente las organizaciones y los agentes que orbitan alrededor de ella. Al respecto, se pueden identificar tres tipos de mecanismos que influyen en las transacciones: los mercados, las burocracias y los clanes. Estos últimos se definen como aliados en los acuerdos de mediadores para obtener sus resultados estratégicos. El aparato regulador

del Estado, por ejemplo, mediante las agencias, comisiones, consejos, etc., intermedia las transacciones entre los agentes y define restricciones y/o ventajas para los que operan en un segmento determinado.

La perspectiva transaccional llama la atención para la insuficiencia presentada por los modelos convencionales, ya que estos se vinculan a una concepción de competencia relativamente estéril al no incluir los costos transaccionales. Tales críticas no se destinan a renegar de los modelos la vitalidad del análisis de la competencia, al contrario buscan matizar las relaciones entre agentes. Asimismo, concluyen que los mares, en los cuales navegan las organizaciones son sistemas de competencia imperfecta, pero aún así no dejan de presentar las características presumibles de los sistemas competitivos.

En esta corriente, el Estado y otras formas restrictivas a la competencia son considerados como desvíos, imperfecciones del modelo competitivo que, entretanto, aún resiste como pieza central del edificio socioeconómico. La explicación de esos desvíos, además de buscar una aproximación entre los libros de texto de economía y el mundo real de las empresas, sirve como una alerta para que las fallas de mercado sean reducidas a un mínimo aceptable.

La corriente relacional

En la corriente relacional se defiende que los modelos convencionales poseen un carácter nítidamente ideológico, pues, se apegan a la óptica de la competencia como explicación para la formación de las estrategias y se olvida la usual compulsión de las empresas a reducir la competencia a un mínimo administrable. El recorte ideológico, por lo tanto, evita la explicación del carácter relacional de las empresas con el gobierno, mercado y otras organizaciones. Mientras que los costos de transacción vinieron para *reformular* los modelos de generación de estrategias basados en el análisis de competencia. La perspectiva relacional busca una perspectiva cuestionadora, que denuncia la parcialidad y el partidismo analítico.

En lugar de la noción de mercados competitivos, esta corriente aporta la noción de mercados organizados, concertados. Esta línea de argumentación —profundizada por la escuela francesa— ya había sido desarrollada por J. K. Galbraith (1967), que denunciaba la relación simbiótica entre el sector privado y el Estado, al contrario del *mainstream* académico norteamericano. Las relaciones empresariales *privilegiadas*, con todo, no suceden apenas con el Estado, sino también con los demás competidores, clientes y abastecedores, además de una vasta gama de grupos de presión. El involucramiento de la empresa con cada uno de estos *aliados* depende de la modalidad de la estrategia adoptada, o sea, depende de las opciones mercadológicas, tecnológicas, financieras y sociales definidas por el planeamiento estratégico.

En este contexto, serán racionales las estrategias que no se basan en la ley de la competencia, pero sí en las relaciones privilegiadas que la empresa establece con ciertos aliados en su ambiente. Esto no equivale a decir que la competencia está totalmente

ausente de la arena empresarial, significa apenas que, en el afán de evitarla, las estrategias de las organizaciones la vuelven efectivamente secundaria, privilegian el tejido de acuerdos de buena convivencia con su entorno y adoptan la guerrilla competitiva en situaciones eventuales. El planeamiento estratégico es una actividad que envuelve un esfuerzo intelectual intenso, polémico; parece ser un objeto en constante modificación según los lentes con los cuales se observa, especialmente, en ambientes altamente complejos.

El planeamiento estratégico puede adquirir características ubicuas, como en el caso del modelo Ansoff, que le atribuye funciones que atraviesan todas las facetas de la organización o puede confundirse con las decisiones gerenciales al prescindir de una infraestructura y apoyarse en la creatividad de los individuos conforme a la propuesta de Mintzberg. Nacido para evitar la *estrategia del genio*, considerada eventual, el planeamiento estratégico se puede haber volteado contra sus propios principios y se torna, según este autor, en un estorbo para la generación de ideas. Hay un campo fértil de convergencia entre todos los puntos de vista, especialmente, en la aceptación del esqueleto del planeamiento estratégico trazado por la escuela de Harvard en los años sesenta. Se podría afirmar que es una idea consensual: la noción de fuerzas y debilidades vinculadas con el ambiente interno; y las amenazas y oportunidades, con el externo.

De las versiones existentes sobre planeamiento estratégico, concluimos que la angloamericana parece reflejar la idea de que la empresa es un elemento catalizador de poder, que enfatiza y focaliza los negocios de forma relativamente funcionalista, mientras que la perspectiva francesa busca contextualizarla y la considera inserta por una red extremadamente compleja de relaciones. Esta última concepción parece ser la más adecuada para el análisis de diversas zonas como las existentes en el Perú. Asimismo, esta se ubica en el vértice de múltiples influencias (internas y externas), que al final marcan la formulación y la implementación de sus políticas estratégicas.

EXTRAPOLACIÓN METODOLÓGICA

Posteriormente al proceso comentado en el ambiente competitivo de las empresas, este tipo de enfoque, método o fórmula es sugerido a la sociedad por la mayoría de los planificadores, tomadores de decisión y académicos como la panacea para todos los males que afectan la productividad, la eficiencia de los factores de producción y la competitividad, los cuales son considerados como fundamentales para alcanzar mejores niveles de desarrollo de nuestra sociedad.

En tal sentido, se ejecuta una extrapolación y adaptación de los principios del planeamiento estratégico —resultado de la competitividad en el ámbito de las empresas en el mercado— a las visiones de planificación de políticas públicas (Castells 1997). Sin embargo, observamos que los resultados de este proceso no alcanzan las metas esperadas por razones que obedecen principalmente al marco teórico.

La mayoría de profesionales preocupados por la planificación del desarrollo territorial privilegian el método en sus transposiciones y es en este punto donde surgen los principales problemas actuales de este tipo de enfoque. El proceso de transposición y adaptación debe tener como foco la metodología, es decir, el estudio más profundo de las relaciones que surgen al interior de la teoría del propio planeamiento. Este es el marco inicial para, luego, proponer métodos de planeamiento estratégico que sean susceptibles de adaptarse a cada ámbito territorial. El planeamiento estratégico constituye un método flexible de planeamiento prescriptivo para las inversiones del Estado e indicativo para la inversión privada.

Este segundo tipo de enfoque está centrado en un elemento sistémico: la *competitividad*, la cual nos permite la formulación de diversos esquemas analíticos adecuados a la problemática particular de los diferentes ámbitos territoriales. Si se trata de instituciones de gobierno, el análisis debe centrarse en dos ejes principales:

- a) el ambiente interno del ámbito territorial, donde se definen las fortalezas y debilidades mediante el estudio de estadísticas históricas, la territorialización de los problemas e identificación de tendencias.
- b) el ambiente externo al ámbito territorial, donde se definen las oportunidades y desafíos mediante el estudio desde una perspectiva estratégica, el accionar interno y externo de cada uno de nuestros más cercanos competidores, que son usualmente los territorios más próximos.

La competencia ocurre con el fin de alcanzar los mejores niveles de desarrollo para la población, similar a un juego de suma positiva, en el que todos ganan, pero los más competitivos ganan más. Esta perspectiva tiene la bondad de sugerir *áreas de contacto* en las relaciones entre ámbitos territoriales próximos, es aquí desde donde pueden estimularse procesos de creación de sinergias entre los diversos órganos de gobierno político-administrativo en el territorio y la inversión privada con el fin de alcanzar el desarrollo de nuestra sociedad.

REFLEXIONES FINALES

Nuestra perspectiva del desarrollo territorial se alinea metodológicamente con los principios del planeamiento estratégico comentados arriba mediante el uso de sus herramientas técnicas en la formulación de las acciones y providencias que consideramos más relevantes en el proceso de atracción de nuevas inversiones a la escala local. Así, aplicamos la noción de estrategia debido al entendimiento de que la atracción de inversiones, en la actualidad, reposa mucho más en acciones de desarrollo de las capacidades y competencias locales de cada entorno, que, simplemente, en la base de los recursos naturales que estén disponibles o en los beneficios directos que se puedan conceder. Claro está que una base de recursos naturales y las posibles facilidades en un local dado pueden, en algunos casos, ser decisivas en la determinación de los

niveles de desarrollo de un municipio, pero no deben ser consideradas como los factores más relevantes.

En tal sentido, consideramos que la atracción de nuevos capitales productivos para los diversos distritos del país pasa por la definición clara de cuáles son las condiciones objetivas y los elementos con los que se puede contar en la competición entre municipios próximos o no. Con base en esta comprensión, uno de los elementos esenciales en la formulación de estrategias competitivas municipales pasa por un estudio profundo de las características diferenciales de los municipios, sus puntos fuertes y débiles, las posiciones relativas entre municipios y, en especial, las expectativas de los diferentes grupos de interés que participan del proceso.

Finalmente, pensamos que la utilización de las herramientas y técnicas del planeamiento estratégico son indispensables para la formulación de un plan de atracción de inversiones a escala local, el cual deberá tener como elemento orientador la generación de empleo y renta. Finalmente, este proceso tendrá una expresión en el territorio, en general, y en el espacio urbano, en particular, áreas de conocimiento propias al accionar del geógrafo humano.

BIBLIOGRAFÍA

ANSOFF, I.

1988 *The New Corporate Strategy*. Nueva York: John Wiley & Sons.

BUNN, D.

1984 *Applied Decision Analysis*. Nueva York: McGraw-Hill.

CÁMARA MUNICIPAL DE LISBOA

1991 *Lisboa. Plano estratégico*. 1ª Fase-Diagnóstico e Prospectiva. Lisboa.

CASTELLS, M. y J. BORJA

1997 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.

CASTELLS, M.

1995 *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Síntesis.

GALBRAITH, J. K.

1967 *Nuevo estado industrial*. Barcelona: Ariel.

HINOJOSA, H.

1993 «Conceptos básicos sobre el planeamiento estratégico». *Ciencia Económica. Revista de la Facultad de Economía de la Universidad de Lima*, n.º 30, pp. 139-168.

KUHN, T. S.

1987 *A estrutura das revolucoes científicas*. São Paulo: Perspectiva.

MINTZBERG, H.

1994 *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. Nueva York: The free Press.

PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

1994 *Diagnóstico preliminar da cidade do Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: Rio Sempre Rio.

1996 *Sintese*. Río de Janeiro: Rio Sempre Rio.

PORTER, M.

1984 *Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. México D. F.: CECSA.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITEROI

2002 *NITEROI. Perfil de uma cidade*. Río de Janeiro.

PROMADRID

1993 *Plan estratégico de Madrid. Fase I. Sintesis*. Madrid: PROMADRID.