

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL:
ALGUNAS PRECISIONES

*Roberto Chiarella Quinhoes**

RESUMEN

El presente texto representa un esfuerzo por pensar y evidenciar las relaciones que vinculan al desarrollo territorial con la planificación. Constituye, antes, una visión personal impregnada de todas las idiosincrasias e imperfecciones de una tal visión.

Parte del esclarecimiento de ciertas falacias relacionadas con el crecimiento económico, desarrollo y desarrollo sostenible; para llegar a vincular el ejercicio profesional de la geografía con la planificación y los proyectos de inversión —pública y/o privada—, vistos, estos, como nuevos nichos de mercado para el geógrafo tanto en su identificación y formulación como en su gestión.

Los elementos que unen un punto al otro pasan por la discusión del enfoque estratégico de la planificación territorial, así como por la definición de las herramientas necesarias para su implantación y de los proyectos de inversión que impactan el territorio.

Finalmente, se señala el hecho de que para incorporar, en mejores condiciones, a los profesionales de geografía en los temas de planificación, identificación de proyectos de inversión —así como en la gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de planes y proyectos— es necesario incidir más en la enseñanza de temas vinculados al planeamiento estratégico y en temas de gerencia por indicadores.

Palabras clave: Planificación estratégica, gestión de proyectos, proyectos de inversión.

* Graduado en Arquitectura y Urbanismo (UNFV/Perú), con maestría en Planeamiento Urbano y Regional (IPPUR/UFRJ/Brasil) y doctorado en Geografía Humana (PPGG/UFRJ/Brasil). Ha sido profesor de la Universidad del Pacífico y de la Universidade Candido Mendes (Brasil). También, ha trabajado en el Consejo Nacional de Descentralización (Perú), en el sistema Petrobras (Brasil) y ha sido gerente Corporativo en el sector petroquímico (Brasil). Actualmente es profesor de la PUCP y trabaja también en el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura del Transporte de Uso Público, Ositran (Perú). Correo electrónico: rchiarella@ositran.gob.pe

Land Planning: Some Refinements

ABSTRACT

This paper is an effort to think and to put into evidence the relationships that connect the land management to planning. It is a personal vision and as such it has all the idiosyncrasies and biases.

It departs from the clearing of ideas of certain fallacies relating economic growth, development and sustainable development; in order to link the professional work of Geography with planning and investment projects —public and/or private— seen as new market niches to geographers in the process of identification and formulation as well as in the management.

The elements that join one topic to another have to pass through the discussion of the strategic approach of territorial planning, as well as by the definition of the necessary tools for its implementation and of the investment projects that impact the territory.

Finally, I point to the fact that in order to incorporate the geographers in better conditions to issues of planning, identification of investment projects—as well as management, follow up, plan and project monitoring and evaluation—it is necessary to insist in teaching topics related to strategic planning and managerial indicators.

Key Words: Strategic planning, project management, investment projects.

INTRODUCCIÓN

A partir de la extinción del Instituto Nacional de Planificación (INP) durante la administración Fujimori, la planificación del desarrollo del territorio en el Perú no volvió a ser formulada a través de un organismo público que orientara el desarrollo del país. Los cuadros técnicos del INP se fragmentaron y se distribuyeron por todo el sector público. Del hecho anterior se derivó una situación en la que se formuló una significativa cantidad de planes sectoriales, regionales, provinciales, locales, etcétera, desarticulados entre sí debido a dos motivos principales: a) la carencia de un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que identificara y propusiera los objetivos y ejes estratégicos que deberían orientar el desarrollo del territorio nacional; b) la falta de una institucionalidad adecuada que permitiera formular el plan nacional, adjudicar recursos para su implantación, realizar la gestión, seguimiento y evaluación del mismo, así como el proceso orientado por criterios de administración estratégica.

Durante la administración Toledo se creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la finalidad que dicha institución ejecutase el proceso de descentralización política y administrativa del país, a través de la transferencia de recursos y competencias a los diversos niveles de gobierno en los múltiples ámbitos territoriales. El CND propuso un Plan Nacional de Inversiones Descentralizadas para el período 2005-2014 (PNID), y en él se pretendía estimular y efectivizar el proceso de descentralización. Sin embargo, el plan no fue aprobado por diversas razones, como la falta de decisión política.

Bajo la actual administración García el organismo encargado de formular el Plan Nacional de Desarrollo es el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Debemos

señalar nuestras reservas en la implantación de dicho plan ya que, a nuestro entender, un organismo que formula un plan debería tener los recursos y competencias para su implantación, gestión, seguimiento y evaluación. Eso no sucede.

En el centro del problema de desarrollo del territorio la actual «crisis del planeamiento» ocupa un lugar central. Así, el plan debe ser operativizado a través de una administración estratégica (Leitao 1995), y en donde el quehacer del geógrafo debería ubicarse en un espacio medular ya que es el profesional que trabaja directamente con la variable territorio. El texto sugiere una transformación en: a) la manera en que el geógrafo se enfrenta al tema de la planificación del desarrollo del territorio y, b) en el enfoque de los objetivos profesionales de la enseñanza, de la actitud del profesional frente al mercado de trabajo y los nuevos nichos de mercado para el geógrafo.

1. ANTECEDENTES

Observamos que en la planificación del desarrollo aún persisten algunas confusiones en el campo de la teoría y de la práctica. Algunos profesionales de la actividad continúan orientados bajo un raciocinio de fuerte corte economicista y constructivista, que encubre conceptos y criterios necesarios para formular una visión multidimensional de los problemas fundamentales del desarrollo. En tal sentido, debemos señalar por lo menos dos falacias que para algunos se han convertido en verdades absolutas:

El crecimiento económico equivale a desarrollo. Crecimiento económico y desarrollo constituyen dos conceptos diferentes; pero, el segundo necesita del primero para su más eficiente realización. Las pesquisas sobre el desarrollo fueron iniciadas por los economistas y posteriormente los geógrafos abordaron el tema en sus trabajos. La mayoría de autores consultados coinciden en afirmar que el desarrollo se vincula directamente al crecimiento económico (Perroux 1964).

A mediados de la década de 1970 hubo algunas alteraciones importantes en la percepción del proceso de desarrollo: la aparición de la teoría de la dependencia; la alteración significativa en cuanto al sentido del desarrollo, i.e., no se buscaba solamente el crecimiento económico, la equidad también fue incorporada; los problemas particulares de cada país en desarrollo fueron quedando cada vez más subordinados al contexto mundial y a los problemas comunes de escasez.

Hoy, al mundializarse la producción, las posibilidades y potencialidades de cada lugar se afirman y se diferencian a escala mundial. En función de la creciente internacionalización del capital y la ascensión de las empresas transnacionales, surge una tendencia a la fijación mundial de los costos de producción y a una igualación de las tasas de ganancia, gracias a la movilidad espacial del capital.

Así, la búsqueda de los lugares más rentables se convierte en una constante. Las diferencias de desarrollo implican una diferenciación geográfica en términos de renta o de cualquier otro criterio de bienestar que se juzgue apropiado (Chiarella 2002).

Existen varios trabajos importantes sobre el proceso de desarrollo. Sin embargo, cabe resaltar aquel que propone el análisis y evaluación del desarrollo partiendo de una perspectiva que apunte a la libertad como principal objetivo. El punto central de análisis debe constituir la expansión y las garantías de las libertades sustantivas de los individuos, vistos como agentes activos de los cambios y no como receptores pasivos de beneficios. En tal sentido, el desarrollo requiere que se remuevan las principales fuentes de privación de la libertad de los individuos: pobreza y tiranía, carencia de oportunidades económicas, destitución social sistemática, negligencia de los servicios públicos, y la intolerancia o interferencia excesiva de Estados represivos. La libertad es esencial para el proceso de desarrollo por dos razones principales: primero, la evaluación del progreso debe ser hecha a través de la verificación del aumento de las libertades personales, y; segundo, que el desarrollo depende de la libre condición de agente de las personas (Sen, 2000).

La evolución del pensamiento geográfico sobre el desarrollo debe su génesis a las pesquisas realizadas en el campo de la economía. Entre tanto, hasta el momento las teorías conocidas no consiguen explicar toda la fenomenología del desarrollo. Destacamos la importancia del lugar y del espacio como elementos medulares de diferenciación geográfica, y es, justamente, *esa diferenciación la que hace competitiva a una localidad y le da condiciones de atractividad para la instalación del capital*, sin querer predicar ningún tipo de determinismo geográfico con esto (Chiarella 2005 a).

El desarrollo sostenible constituye un paradigma debidamente consensuado. Inicialmente debemos señalar que los geógrafos se preocupan, cada vez más, por la propuesta que está siendo vehiculada por las instituciones oficiales y por la «media» con relación al modelo de Desarrollo Sostenible (DS). Varios de ellos adoptan una postura crítica frente a tal propuesta, sus temores vienen del hecho que al ser un concepto aún en formación el discurso puede estar encubriendo relaciones de dominación y dependencia.

El DS constituye un accionar específico de la geopolítica contemporánea, que revela la revalorización de la dimensión política del espacio y los conflictos inherentes a ella en diversas escalas geográficas (Chiarella 2002).

Existen ciertas cuestiones conceptuales básicas que tienen implicaciones operacionales importantes. Observa I. Serageldin (1993: 6-10) que, los principales problemas conceptuales y metodológicos pueden subdividirse en cuatro categorías: de evaluación; de toma de decisiones frente a límites e incertidumbres; de planeamiento de políticas e instituciones, y; problemas de sostenibilidad social. Si bien los proyectos son planificados multidisciplinariamente están influenciados por el punto de vista de los planificadores, *e.g.*, los economistas cuyos métodos tratan de maximizar el bienestar

humano dentro de las limitaciones del *stock* de capital y de las tecnologías disponibles, hoy ellos redescubren la importancia del capital natural¹.

En consecuencia, podemos afirmar que aún no existe un consenso respecto del desarrollo sostenible. Cada autor enfatiza un aspecto diferente relacionado al proceso de desarrollo, y el informe Brundtland no consiguió estructurar un cuerpo teórico coherente con las necesidades propias a la realidad de los países más pobres. Es clara la necesidad de una nueva epistemología respecto del desarrollo, que considere, en función del escenario internacional contemporáneo, actuar en lo local pensando en lo global. Así, la contribución que la geografía ofrece para la construcción de una nueva estructura teórica es de importancia singular, ya que a través de una concepción global de los conjuntos, rescata el valor del lugar y del espacio, no solo en la descripción, mas en el análisis de las relaciones contextuales que afectan al territorio.

2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Sostenemos que la actividad de la planificación del desarrollo territorial no está cumpliendo su rol en el país debido, principalmente, a la existencia de tres factores: a) la necesidad de una nueva epistemología que considere toda la fenomenología del desarrollo; b) la falta de institucionalidad —real— y normatividad —adecuada— de la actividad, y; c) la adopción de modelos de planificación —oriundos de la actividad privada y de campos competitivos por excelencia— y su aplicación en la actividad pública, sin una previa adecuación metodológica.

2.1. El enfoque estratégico

Uno de los debates, vinculados a la planificación, envuelve el hecho de proponer a la planificación estratégica como un método lineal y único para alcanzar el desarrollo. A rigor, constituye una herramienta que puede llevarnos a alcanzar el desarrollo, sin embargo debe ser adaptada a cada realidad local/regional. Este tema parece ser uno de aquellos sobre los que se comenta mucho pero se comprende poco.

La noción de estrategia fue, generalmente, utilizada en las actividades vinculadas a la guerra. En verdad, la noción es más amplia y abarca cualquier tipo de conflicto

¹ Para H. E. Daly (1991) la evolución de la economía humana ha pasado de una era en la cual el capital producido por el hombre constituía el factor limitativo del desarrollo, para una era en la cual los restos del capital natural pasan a ser el factor limitativo. Señala que el tiempo de saturación demográfica de la tierra ha sido más acelerado que el tiempo de vigencia de los paradigmas económicos. Propone la complementariedad de los factores de producción en oposición al pensamiento de los economistas neoclásicos que sugerían la substitución de los factores. En el segundo caso, no habrían factores limitantes ya que todos, eventualmente, pueden ser substituidos. Por eso, afirma que necesitamos del capital producido para usufructuar óptimamente del capital natural, y, ese es el principio de la complementariedad.

entre personas, organizaciones, ciudades, países, etcétera. En ese sentido el concepto de estrategia está vinculado a ambientes competitivos, siendo, en consecuencia, extrapolado para el universo de las empresas, y más recientemente para la planificación pública, constituyéndose en un instrumento relevante para el estudio de las organizaciones. Por otro lado, la definición y la elaboración de estrategias a través de un plan que envuelva los segmentos sociales que componen la administración pública es una concepción relativamente reciente y aún sujeta a rectificaciones y perfeccionamientos.

El planeamiento estratégico es una actividad que envuelve un esfuerzo intelectual intenso. Polémico, parece ser un objeto en constante modificación, dependiendo de los lentes con los cuales se observa, especialmente en ambientes altamente complejos. Hay un campo fértil de convergencia entre todos los abordajes, especialmente en la aceptación del esqueleto del planeamiento estratégico trazado por la escuela de Harvard en los años sesenta. Se podría decir que la noción de fuerzas y debilidades vinculadas al ambiente interno y las amenazas y oportunidades al externo, es una idea consensual².

Posteriormente, —al proceso de implantación del planeamiento estratégico en el marco del ambiente competitivo de las empresas— este tipo de enfoque 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, elementos considerados como fundamentales para alcanzar mejores niveles de desarrollo para nuestra sociedad (Chiarella 2005b).

En tal sentido, se realiza una transposición 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 (Borja y Castells 1992). Observamos que los resultados de este proceso no están alcanzando las metas esperadas por razones que obedecen al marco teórico. Consideramos que la mayoría de profesionales preocupados por la planificación del desarrollo están focalizando el método en sus transposiciones; y, es en este punto donde surgen los principales problemas de este tipo de enfoque.

El proceso de transposición y adaptación debe estar focalizado en la metodología, i. e., en el estudio más profundo de las relaciones que surgen al interior de la teoría del propio planeamiento. Este es el marco inicial para proponer métodos de planeamiento estratégico que sean susceptibles de adaptarse a cada ámbito territorial. El planeamiento estratégico es un método flexible de planeamiento prescriptivo para inversiones del Estado e indicativo para la inversión privada.

² Para Francés (2006:16) el planeamiento estratégico «[...] conforma una metodología ya consolidada de formulación de estrategia en el contexto de la planificación. Los conceptos de misión y visión, la estrategia por niveles» corporativa, de negocios y funcional, el análisis externo e interno, los escenarios, la matriz DOFA y las matrices de portafolio, proporcionan una guía irremplazable para los gerentes empeñados en sistematizar el proceso estratégico en empresas que enfrentan un mundo cambiante.»

Este segundo tipo de enfoque está centrado en un elemento sistémico, la *competitividad*, que nos permite la formulación de diversos esquemas analíticos adecuados a la problemática particular de los diferentes ámbitos territoriales. Tratándose 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— estudiando estadísticas, territorializando los problemas e identificando tendencias, y b) el ambiente externo al ámbito territorial —donde se definen las oportunidades y los desafíos— estudiando desde una perspectiva estratégica, principalmente, las oportunidades y desafíos con relación a nuestros más cercanos competidores, usualmente los territorios más cercanos. La competencia debería ser por alcanzar los mejores niveles de desarrollo para la población, similar a un juego de suma positiva, es decir, donde todos ganan, claro que los más competitivos ganan más, eso no hay cómo negarlo.

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, para alcanzar el desarrollo de nuestra sociedad. En último análisis, se puede decir que es en este punto donde nacen las iniciativas de conformación de mancomunidades, entendidas como acuerdos de asociatividad entre dos o más gobiernos locales.

Ander-Egg (1995) y Boisier (1996) subrayan el carácter político de la planificación, en nuestro caso de la planificación del desarrollo territorial. El raciocinio es el siguiente: el objetivo de desarrollo, principal, es la mejoría en los niveles de calidad de vida y de los padrones de consumo de la población de un determinado ámbito territorial; esto implica en una propuesta de transformación social. En tal sentido, lo que da inicio al proceso de planificación es el proyecto político de cambio social.

Un plan de desarrollo es mucho más que un proceso de nacionalización, de toma de decisiones; es un proyecto político que responde a la cuestión: ¿que tipo de sociedad queremos? ¿Cuál es el modelo de sociedad que deseamos? (Ander-Egg 1995: 26).

2.2. Las herramientas de la planificación

2.2.1. *El proceso de descentralización*

Muchas personas coinciden en la idea que el proceso de descentralización política-administrativa llevará linealmente al desarrollo de ámbitos territoriales menos favorecidos. Tal creencia no es correcta, sin la implementación de procesos simultáneos el centralismo y la concentración continuarán.

El desigual desarrollo existente entre diversas partes del territorio nacional, constituye la principal preocupación de quienes desarrollan actividades en el plano de la acción social territorial. Una revisión histórica de los planes y políticas aplicados para

desencadenar procesos de desarrollo en el país, nos muestra la conformación de una secuencia que se caracteriza por la adopción sucesiva de numerosos y variados modelos teóricos, para su utilización como fundamento de las estrategias respectivas. En el marco de esta secuencia³ cada vez que se llegó al convencimiento de que la receta pregonada hasta entonces no conducía a resultados satisfactorios, fue posible encontrar una fórmula sustitutiva. En cada circunstancia, encontrada esta, se la comenzó a aplicar sin mayores preámbulos, con la convicción que finalmente se estaba en la presencia del derrotero correcto para enfrentar exitosamente los problemas que afectaban a los sectores más pobres y atrasados del territorio nacional.

El comportamiento anterior estuvo signado por una cierta tendencia a la imitación y transcripción de modelos generados en otras realidades y utilizados en ellas bajo diferentes condicionamientos estructurales. En este devenir de situaciones constatamos que ahora estamos viviendo el momento de la descentralización. Este mecanismo constituye una de las propuestas más recientes para estimular la generación de procesos de desarrollo. Cabe señalar que, esencialmente, descentralizar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado Central. Una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales (Mattos 1989).

El actual proceso de descentralización política y administrativa en que está inmerso el país⁴ pretende —a través de la transferencia de recursos y niveles de decisión— una mejor gestión de los recursos y del territorio en las escalas regional y local. El fin último de este proceso constituye la disminución de los desequilibrios territoriales, la elevación de los niveles de calidad de vida de la población y la mejora de los patrones de consumo. Por tales motivos, para alcanzar un máximo de eficiencia de la propuesta, es necesario que sea acompañada de un proceso simultáneo de descentralización económica. Sin duda, esto último depende de la libre acción de los agentes del mercado, son ellos quienes deciden dónde deberán hacer efectivas sus inversiones, buscando el mejor retorno de lo invertido y su reproducción ampliada.

Es en el contexto anterior en el cual se hace más evidente la importancia de la base territorial para la localización de las inversiones. En tal sentido, es necesario crear condiciones territoriales que resulten atractivas para la descentralización de las inversiones, de modo que se puedan generar nuevas dinámicas económicas y sinergias que permitan

³ La secuencia puede ser observada como una sumatoria de intentos de aproximación por prueba y error a diferencia de un camino efectivo para enfrentar los problemas locales.

⁴ Ley de Bases de la Descentralización, ley 27783.

dar el primer paso para la implementación de procesos de desarrollo sostenible. Consideramos que con el tema de la descentralización debemos tener mucho cuidado para no caer en una mera repetición de la historia ya descrita de imitación, prueba, error y descarte. En efecto, ante la inoperancia de las prácticas intentadas a base de los paradigmas utilizados anteriormente, al comprobar que un nuevo modelo está siendo adoptado y aplicado «exitosamente» en otras partes del mundo se pregona su aplicación aquí, con la convicción de que ahora sí se ha encontrado la «medicina» correcta y efectiva.

Tanto el análisis teórico como la evidencia empírica indican que por sí sola, una reforma de carácter político-administrativo no puede modificar los factores que explican la dinámica socioeconómica real en nuestro tipo de sociedad; en tanto un instrumento de carácter supraestructural no asegura la transformación de la base económica y de la dinámica sustantiva de las prácticas sociales en una sociedad históricamente condicionada (Mattos 1989).⁵ Hoy, la gran mayoría de la sociedad peruana reconoce que el centralismo constituye un obstáculo para la ocupación plena del territorio, para el manejo adecuado del espacio regional, para el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, para el desarrollo de políticas de acondicionamiento territorial, para la promoción de las inversiones productivas y para la creación de mercados regionales competitivos. Los nuevos escenarios de la crisis urbano-regional han generado nuevas prácticas sociales que han dado lugar a la formulación de nuevas orientaciones destinadas al tratamiento político de esta problemática que ponen el acento en la descentralización, la revalorización del rol de los gobiernos municipales y el desarrollo de las potencialidades de la participación a escala local (Maquet 2001).

Consideramos que razones de naturaleza económica y política llevaron el desarrollo de la América Latina a la concentración de actividades en uno o pocos centros poblacionales, proceso que se ha ido agudizando como resultado de la propia contradicción desarrollo-subdesarrollo. Esta situación, producto de la migración hacia la capital y otros centros urbanos, adquiere preocupantes proporciones, por lo que se ha tornado imperativo buscar las formas de frenarla y sobre todo revertirla.

Fortalecer el marco de las actividades del gobierno local pareciera constituir la vía apropiada para intentar corregir los índices alarmantes de pobreza, desempleo, mala distribución de la riqueza nacional, violencia y criminalidad, calidad de vida, entre otras, que presenta nuestro país. Es necesario, por tanto —en el marco de la descentralización—, estructurar y ejecutar una estrategia que permita dotar a los municipios y a las instancias de gobierno subnacional, de la capacidad real para asumir nuevas y más

⁵ Más allá de cuál sea su organización institucional y de la forma en que se administra el poder en una determinada colectividad local, los problemas que se plantean para promover el desarrollo en ella dependen, ante todo, de las características y de la diversificación de la estructura productiva que allí se logre implantar.

complejas responsabilidades, algunas de ellas trasladadas, o mejor, retornadas desde el gobierno central. Dicha estrategia deberá estar estrechamente relacionada con el Plan de Desarrollo Territorial, posibilitando la realización de procesos que constituyen la base para la adecuada ejecución del plan, donde se convierte en más que una herramienta de la planificación: una política de Estado.

2.2.2. La regionalización

Toda regionalización constituye un proceso arbitrario de recorte territorial que se propone con la finalidad de coadyuvar en el alcance de mejores niveles de desarrollo de determinados ámbitos territoriales, en síntesis podemos entender a la regionalización como un instrumento que sirve para modificar el orden territorial de un Estado (Boisier, 1992).

La delimitación territorial de una región puede ser vista como una manera de «clasificar el territorio»⁶ en función de un conjunto de variables, que pueden ser homogéneas o heterogéneas. El recorte, en sí, dependerá de los objetivos y de las finalidades para lo cual se regionaliza y del grado de integración territorial del área que se está delimitando.

En el caso peruano ha habido, durante los últimos cincuenta años, varios intentos de regionalización del país cuyos resultados han quedado muy alejados de lo que se esperaba y de la esperanza que se había depositado en ellos para alcanzar mejores niveles de desarrollo territorial.

Desde las primeras propuestas basadas en la regionalización transversal del país y la integración territorial de recursos y actividades heterogéneas de los diversos pisos ecológicos, se pasó a propuestas relacionadas con las unidades geoeconómicas para llegar, luego, a la actual. La misma que toma como delimitación regional la correspondiente delimitación de los antiguos departamentos. Cabe agregar, propuestas basadas en la delimitación territorial de pisos ecológicos similares que pretenden integrar territorialmente recursos y actividades similares y otras que se basan en una unidad geográfica denominada cuenca hidrográfica.

Todas las propuestas mencionadas no han conseguido, efectivamente, estimular procesos de desarrollo territorial. La razón principal deviene del hecho que la regionalización se instrumentaliza para modificar el orden territorial y, este debe ser consecuencia de un plan de desarrollo territorial —consecuente con un proceso de descentralización política, administrativa y económica del país— y, lamentablemente, esto no es lo que ha sucedido en el país.

⁶ En tal sentido, se trata de un proceso con una significativa dosis de subjetividad.

2.2.3. *La integración territorial*

Cabe iniciar nuestra argumentación con una explicitación conceptual. Se entiende el territorio —en la concepción clásica de la geografía política— como espacio de ejercicio de un poder que, en el mundo moderno, se presenta como un poder básicamente centralizado en el Estado (Moraes, 2003).

En ese sentido es importante señalar que la integración territorial constituye un ejemplo claro de un proceso de ejercicio del poder en el espacio geográfico, a rigor, se trata de un proceso de consolidación del poder en el espacio a través de la estructuración de redes —reales y virtuales— que se apropian de ese espacio y lo transforman en territorio. En esa lógica un territorio integrado sería aquel en el cual las redes —sean estas sociales, económicas, políticas, administrativas, familiares, culturales u otra— estén mejor estructuradas. Se trata, por lo tanto, del área de manifestación de una soberanía estatal, delimitada por la jurisdicción de una determinada legislación y de una autoridad. El territorio es, así, calificado por el dominio político de una porción de la superficie terrestre.

Los territorios son entidades históricas, que expresan el control social del espacio por una dominación política institucionalizada. Los territorios modernos son resultado de dominios estatales, y el Estado moderno es un Estado territorial (con una base física definida). Tal base puede ser caracterizada como siendo un «territorio usado», los espacios efectivamente apropiados, conforme conceptualizados por Santos y Silveira (2001) o como «fondos territoriales» (áreas de soberanía nacional aún no incorporadas en el tejido del espacio productivo).

El gran agente de la producción del espacio es el Estado, por medio de sus políticas territoriales. Es él quien dota los grandes equipamientos y las infraestructuras, el constructor de los grandes sistemas de ingeniería, el guardián del patrimonio natural y el gestor de los «fondos territoriales». El Estado es también el gran inductor de la ocupación del territorio, un mediador esencial, en el mundo moderno, de las relaciones sociedad-espacio y sociedad-naturaleza, conforme Moraes (2003).

Para Rückert (2003), la actual flexibilización del Estado se relaciona con múltiples formas territoriales emergentes cuyas diversas determinaciones pueden revelar la riqueza de análisis de una totalidad. En ese sentido, el referente analítico principal se apoya, sobre todo, en la hipótesis de Lefebvre (1976: 25-31): de que un espacio desempeña una función en la estructuración de una totalidad, como un instrumento político a medida que es apropiado, transformado en territorio. La representación del territorio está, así, siempre al servicio de una estrategia proyectada. El Estado nacional, sociedad nacional y la estructura territorial componen la totalidad, con múltiples centros de poder, múltiples núcleos de actores públicos y privados y con una estructura territorial que se vuelve, progresivamente, más densa a medida que

refleja la multiplicidad de poderes específicos y sus proyectos de desarrollo sobre determinados territorios.

En consecuencia, la integración territorial sea *hacia dentro*, de un determinado ámbito, o *hacia afuera*, con relación a otros ámbitos, ambas necesitan del nodo, que es el lugar en donde se juntan todas aquellas redes y desde donde nacen o salen flujos. Estos nodos en el territorio lo constituyen los centros urbanos, lugares desde donde se expande la acción de poder del Estado sobre el espacio geográfico.

Finalmente, es necesario señalar que los territorios más competitivos son aquellos mejor integrados, esta relación se refleja en menores costos de producción, mejores cadenas logísticas, condiciones reales para la emergencia de dinámicas económicas más sólidas y mejoras en la cadena de agregación de valor en general.

2.2.4. La zonificación económica y ecológica (ZEE)

Consideramos, que la implementación práctica de un proceso de desarrollo sostenible depende de viabilizar nuevas prácticas de gestión democrática de las políticas públicas, envolviendo articulaciones entre los organismos estatales, sociedad civil y sector privado, focalizando la negociación y construcción de consensos, así como la resolución de eventuales conflictos, especialmente sobre temas relacionados al acceso y a la utilización de los recursos naturales. En tal sentido, podemos afirmar que la ZEE surge al interior de la necesidad de preservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, buscando garantizar un desarrollo económicamente autosostenible.

La ZEE constituye un instrumento que contribuye para apoyar a la planificación del desarrollo territorial y que permite organizar el uso del territorio, coordinando las relaciones económicas, sociales y ambientales que en él se realizan. Demanda un significativo esfuerzo de participación institucional, orientado hacia la integración de las acciones y políticas públicas territoriales, así como con su articulación con la sociedad civil, congregando sus intereses en torno de un pacto por la gestión del territorio. Una de sus características es la de sobreponer todos los otros tipos de zonificación existentes.

La finalidad principal de la ZEE es la de propiciar un diagnóstico preciso sobre el medio físico-biótico, socioeconómico y sobre su organización institucional y ofrecer, aun, directrices de acción, las cuales deberían reflejar los diferentes intereses de los ciudadanos. De esa manera, contribuye para un sistema de planeamiento más eficaz, donde las inversiones y esfuerzos, tanto del Estado como de la iniciativa privada, sean aplicados de acuerdo con las peculiaridades de las zonas, las cuales pasan a ser tratadas como unidades de planeamiento (Cavalcante s.f.).

Los más importantes principios orientadores en la aplicación de la ZEE son: a) participativo, entendiendo que los actores sociales deben intervenir durante las diversas fases de los trabajos, desde la concepción hasta la gestión, con foco en la construcción

de sus intereses propios y colectivos, para que de esta manera la ZEE sea auténtica, legítima y realizable; b) equitativo, lo que implica en la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los grupos sociales y para los diferentes territorios; c) sostenible, en el sentido que el uso de los recursos naturales y del medio ambiente debe ser equilibrado, buscando la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer los recursos para las próximas generaciones; d) holístico, adoptar una manera de abordaje interdisciplinar para la integración de factores y procesos, considerando la estructura y la dinámica ambiental y económica, así como los factores histórico-evolutivos del patrimonio biológico y natural. Sin embargo, su aplicación práctica ha sido de alto costo de elaboración, difícil ejecución y operativización. Además de otros problemas de carácter metodológico, que deberían ser estudiados de manera más sistemática, existen temas de competencias entre los niveles de gobierno (Morales 2003).

Consideramos que cuando se planifica el desarrollo del territorio se debe proponer su ZEE. Otros profesionales sostienen que primero se debe realizar la ZEE para luego planificar. Eso podría significar tener un «pie forzado» para planificar, i.e. retirar determinadas porciones del territorio de dinámicas económicas y sociales más generales vinculadas a los procesos de desarrollo. Para nosotros esta es una cuestión política, más aún, geopolítica. Nuestro temor radica en el hecho que la propuesta pudiera responder a intereses ajenos al propio ámbito territorial. La ZEE constituye una herramienta que informa al proceso planificador sobre temas vinculados a los recursos territoriales y su utilización, en última instancia debe ser el plan de desarrollo territorial el que oriente la formulación final de la ZEE.

2.2.5 El acondicionamiento territorial (AT)

El AT constituye un mecanismo de preparación del territorio para la realización de diversas actividades vinculadas a la implementación de un plan de desarrollo territorial. En la fase inicial del proceso de Acondicionamiento Territorial se realiza el reconocimiento inicial y diagnóstico de los recursos naturales existentes en un determinado territorio, es decir se evalúa el potencial territorial que, por lo general, comprende: suelo agrícola, agua, clima, flora, fauna, bosque, pastos, provisión de energía, minerales.

En la segunda fase se cruzan las informaciones obtenidas sobre los recursos existentes con los usos actuales del territorio, desde una perspectiva dinámica se identifican los impactos en el territorio y se sopesan las compatibilidades y conflictos en el uso de los recursos naturales, que afecten tanto a la sociedad como a la permanencia de los recursos. En esta parte encontraremos, seguramente, una serie de incompatibilidades o usos poco racionales que existen sobre el territorio, así como desequilibrios y localizaciones poco apropiadas para los usos adecuados del suelo.

La primera revisión de las potencialidades de los recursos debe llevarnos a la localización geográfica de las principales áreas en donde podemos encontrar las mejores

condiciones para explotar recursos, o conservarlos, pero en cualquier caso debe primar el criterio del aprovechamiento racional.

La localización de recursos y las actividades humanas poseen una fuerte vinculación con aquello que queremos hacer con ellos y también con la clase de zonificación económica ecológica que pueda plantearse en la jurisdicción materia de estudio. La utilización de recursos y del suelo debe ser una tarea consensual, en que podamos determinar cuáles son las principales áreas potenciales de nuestro territorio, pero también en qué queremos emplear dicho potencial.

Para Alfaro (2006) el AT identifica, prioriza y programa las acciones y proyectos regionales y locales, que sustenten e implementen las estrategias formuladas; y hagan viable el ordenamiento del territorio y el desarrollo humano de la población.

La necesidad de proponer mecanismos que faciliten la puesta en marcha de los proyectos y programas que se desprenden del uso deseable del espacio —identificado por el Plan de Desarrollo Territorial—, considera la consolidación de acuerdos a corto, mediano y largo plazo, en el que queden incorporados los esfuerzos del sector público y privado.

La institucionalización de acuerdos y la necesidad de normar procedimientos nos conducen a elaborar un Plan de Acondicionamiento Territorial, que tiene como principal característica el proponer la construcción de obras físicas que faciliten la puesta en marcha de los proyectos propuestos en determinados espacios y garantizar el uso racional y sostenible del territorio.

En proyectos de esta naturaleza las funciones de la infraestructura física se enlazan con el uso racional del espacio local en la perspectiva de optimizar los servicios brindados a la ciudadanía. Otro de los ejes más frecuentes en el acondicionamiento territorial es dar prioridad a la potenciación de flujos, teniendo en cuenta para ello la construcción de corredores y carreteras, a rigor, de redes que activen la vida económica de un determinado ámbito territorial.

Las acciones políticas del gobierno deben considerar que el AT es un instrumento no el fin de una planificación que valora el uso racional del territorio, orientando los procesos de su aprovechamiento sostenible y equilibrado y articulando la participación del sector público, sector privado y de los actores principales en la propuesta, ejecución y evaluación de sus intereses para el desarrollo futuro.

2.2.6. El ordenamiento territorial (OT)

El tema del ordenamiento territorial surgió como un instrumento de la planificación, como elemento de organización y de ampliación de la racionalidad espacial de las acciones del Estado. Es una disciplina bastante nueva y con nuevos contenidos no muy bien definidos; puede ser visto, primeramente, como un «corte transversal» que afecta a todas las actuaciones públicas con incidencia territorial, dándoles un tratamiento integrado.

La literatura examinada evidencia que estamos frente a un concepto impreciso, aún en construcción y de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición que satisfaga a todos (Rückert 2003; Gómez Orea 2001; Bielza 2008; Pujadas y Font 1998).

Uno de los documentos clásicos que sirve como referencia en la definición del concepto es la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio (CEOT), que a su vez, define el concepto como «[...] la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinar y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y de la organización física del espacio según un concepto director» (Pujadas y Font 1998: 11).

Sin embargo, debemos señalar que no hay unidad de criterio con relación al CEOT, llegándose incluso a criticarla por contener concepciones eclécticas (Massiris Cabeza 2002). En la propuesta de la CEOT se percibe la falta de claridad del concepto que confunde los resultados con el instrumento, sobre todo cuando los define como 'expresión espacial', como afirman Zoido Naranjo (1998)⁷ y Becker (2003).

De la misma forma como se verifica la ausencia de criterios únicos para la conceptualización del ordenamiento territorial, también existen diversas concepciones para la definición de su objeto. Todas ellas contienen, explícita o implícitamente, la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo. Para Massiris Cabeza (2002), tal aprovechamiento se asocia, generalmente, con el uso sostenible de los recursos naturales (planificación físico-ambiental) en estrecha correspondencia con padrones adecuados de asentamientos y de actividades económicas.

Aunque la semántica de la expresión ordenación del territorio se encuentre abierta a contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales, la evolución real va consolidándola como una política de planificación física, referida a los hechos a los cuales se confiere valor estructurante en territorios de diverso ámbito⁸.

El OT busca captar los grandes padrones de ocupación, las formas predominantes de valorización del espacio, los ejes de penetración del poblamiento y de las innovaciones técnicas y económicas y la dirección prioritaria de los flujos (demográficos y de productos). En fin, se busca establecer un diagnóstico geográfico del territorio, indicando tendencias e identificando demandas y potencialidades, de modo de componer el cuadro en el cual deben operar de forma articulada las políticas públicas sectoriales, con miras a realizar los objetivos estratégicos del gobierno.

⁷ En el texto de Pujadas y Font 1998.

⁸ Florencio Zoido Naranjo, en el prólogo del libro de A. Hildebrands (apud Pujadas y Font 1998: 11)

El tema del ordenamiento territorial inspira una reflexión sobre la relevancia, los límites y la eficacia de las políticas públicas formuladas y operadas a partir de estrategias y objetivos específicamente nacionales. Esa perspectiva evita, de pronto, dos equívocos interpretativos comunes en ese debate: la idea de que el ordenamiento equivale al planeamiento regional *strictu sensu*, constituyendo, así, uno de los capítulos de las políticas macroeconómicas destinadas a la inducción de flujos de inversiones, arreglos espaciales o correcciones de desequilibrios en escalas diversas; o aun, su inmediata reducción a la zonificación en sus varias modalidades, ciertamente el más difundido medio de su instrumentalización en la actualidad (Costa 2003)

Es significativa la variedad de concepciones en relación con la naturaleza del OT: interdisciplinar y prospectiva, con propósito de transformación óptima del espacio regional; técnica de administración, con preponderancia de la articulación institucional entre instancias decisorias que reflejan, como un corte transversal, todas las decisiones públicas con repercusión territorial; política de planeamiento físico con recorte regional, en que ciertos ejes tienen un papel estructurante en los territorios; ciencia, abarcando métodos de análisis y modelaje del territorio cuya aplicación práctica sería el planeamiento territorial. Con el ordenamiento territorial se busca establecer un diagnóstico geográfico del territorio, así como indicar tendencias e identificar demandas y potencialidades de modo que alcance su meta, que es la compatibilización de políticas públicas en sus rebatimientos en el espacio, evitándose conflictos de objetivos y contraposición de directrices en el uso de lugares y de los recursos (Becker 2003).

La mayoría de estudios sobre el tema tiene una estructura similar, que considera el análisis territorial, el diagnóstico territorial y las propuestas y acciones de ordenamiento. La determinación de los usos posibles de recursos y potenciales debe generar un Plan de Ordenamiento Territorial estrechamente vinculado a los objetivos estratégicos de un Plan de Desarrollo Territorial. Aquel, conteniendo criterios y posibles usos del territorio, sobre la base de lo que tenemos ahora y en función de los objetivos estratégicos mencionados. Los criterios técnicos deben apoyar la toma de decisiones en la determinación del uso deseable de los recursos potenciales y de un mejor uso para los actuales recursos.

Para Gómez Orea (2001) el OT tiene un contenido planificador y está orientado a conseguir el desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes regiones. En tal sentido, condiciona y prevalece sobre la planificación sectorial, el urbanismo y la planificación económica. El autor confunde lo que se denomina la planificación física⁹ con la planificación de procesos, esta última propia de la planificación del desarrollo. Consideramos que intenta colocar «la carreta delante de los bueyes» al afirmar que:

⁹ Gioja (1984: 8) va más allá al señalar la «[...] falta de estrechamiento entre un planeamiento físico y un planeamiento social [...]».

La planificación territorial es la última fase del proceso de elaboración de un plan de ordenamiento del territorio. [...] Consiste, básicamente, en diseñar en función del diagnóstico elaborado, un modelo territorial o imagen objetivo que se desea conseguir a largo plazo y en definir medidas necesarias para avanzar en la dirección de hacerlo realidad (Gómez Orea 2001: 405).

Si la planificación del desarrollo del territorio deviene en un proceso de transformación social este debería estar alineado con un proyecto político. Ese es el espacio en que se centra la discusión propuesta por Boisier (1997, 1999).

Debemos señalar dos temas relevantes que se colocan frente a esos argumentos. Primero, ordenamiento no es sinónimo de gestión. Segundo, el planeamiento centralizado ha mostrado su incapacidad de administrar los conflictos sociales y ambientales.

En consecuencia, la gestión entendida como práctica científico-tecnológica del poder, que envuelve la negociación con todos los actores participantes del proceso de desarrollo, emerge como alternativa para el planeamiento estratégico en el momento de crisis de planificación que vive el país. Consideramos, con todo, la necesidad de rescatar la planificación del desarrollo del territorio en la que el ordenamiento se inserta, sin exclusión de la gestión necesaria para implementarlo.

Un plan de desarrollo territorial involucra en sí mismo, el ordenamiento del territorio a nivel regional y el acondicionamiento territorial a nivel provincial Alfaro (2006: 7).

3. PROYECTOS DE INVERSIÓN

Inicialmente debemos señalar que nuestro interés no está centrado en todos los proyectos de inversión, sino solamente en aquellos que tienen un significativo impacto en el territorio y se relacionan directamente con la planificación del desarrollo del territorio. Sostenemos que el geógrafo debería de participar directamente no solo en la formulación y conducción de los planes de desarrollo del territorio sino, también, en la identificación, evaluación y gestión de todos los proyectos de inversión pública y/o privada que impacten el territorio.

3.1. Sector público

Los proyectos de inversión pública que utilizan recursos del Estado se han organizado en torno a un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el mismo que «[...] tiene como finalidad optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionadas con las diversas fases de los proyectos de inversión» (Ríos Zarzosa y Soldevilla Huayllani 2008).

El SNIP constituye un sistema administrativo del Estado que permite certificar la calidad de los proyectos de inversión, a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas relacionados con las diversas fases del ciclo de proyectos. Cabe señalar que un proyecto de inversión pública (PIP) constituye una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y estos sean independientes de los de otros proyectos. En nuestro caso nos referimos a aquellos que impactan el territorio.

El ciclo de un proyecto está constituido por tres fases principales, siendo que en la primera de ellas se realizan los estudios de pre-inversión. En esta fase se elaboran los estudios técnicos que sustentan el proyecto de inversión, los estudios son incrementales en su profundidad y detalle empezando por el estudio del perfil, este tiene como objetivo principal la identificación del problema que ocasiona la necesidad de elaborar un PIP, identifica las causas, los objetivos del proyecto, las alternativas de solución del problema, así como una evaluación preliminar de dichas alternativas y sus posibles localizaciones. Luego del estudio de perfil se elabora el estudio de pre-factibilidad, el mismo que tiene como objetivo principal acotar las alternativas identificadas en el estudio de perfil, se define la selección de tecnologías, localización, tamaño y momento de inversión. Al concluir la pre-factibilidad se debe realizar el estudio de factibilidad cuyo objetivo principal es la definición de la localización, el tamaño, la tecnología, el calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento, organización, gestión y análisis financieras. Consideramos de fundamental importancia la participación del geógrafo a lo largo de las tres etapas del estudio, sobre todo en el tratamiento de la localización e impactos territoriales.

En la segunda fase del ciclo de proyectos se realizan las inversiones necesarias para ejecutar y materializar los proyectos. En tal sentido, se elaboran los expedientes técnicos, acordes con la normatividad vigente y se ejecuta el proyecto. Consideramos que, para que el profesional de geografía participe con mayor presencia en esta fase, deberíamos revisar los contenidos académicos de la enseñanza de la profesión orientándolos a actitudes más proactivas y al conocimiento de métodos y herramientas de gestión.

En la tercera fase, denominada de post-inversión, se realizan la operación y el mantenimiento del proyecto, además se realizan las evaluaciones ex-post que nos permitirán retroalimentar el proceso y realizar mejores proyectos.

La experiencia nos permite señalar, al menos, tres problemas que eran comunes a los proyectos de inversión pública: la planificación de proyectos carecían de la precisión adecuada; los proyectos no se ejecutaban exitosamente; la falta de una imagen clara sobre el futuro del proyecto no permitió tener una base objetiva para comparación.

Del contexto anterior surgió la necesidad de instrumentalizar el proceso de formulación de proyectos, i.e. otorgarle una secuencia lógica. En tal sentido, el SNIP propone la estructuración de un marco lógico, el mismo que se constituye en una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al proyecto (Ríos Zarzosa y Soldevilla Huayllani 2008).

Debemos observar que en el caso de los PIP su evaluación obedece a criterios diferentes a los proyectos del sector privado, se consideran los costos en que incurre la sociedad cuando el sector público extrae recursos de la economía para financiar sus proyectos, en otras palabras es necesario realizar una valoración social, que es diferente a la valoración del mercado.

Todos los proyectos en condiciones de certidumbre y riesgo requieren del análisis de sensibilidad y para ello son necesarios los antecedentes efectuados. Como una forma especial de incorporar el valor del factor riesgo a los resultados pronosticados del proyecto, se puede desarrollar un análisis de sensibilidad que permita medir cuán sensible es la evaluación realizada a variaciones en uno o más parámetros decisivos. La sensibilidad puede aplicarse al análisis de variable del proyecto, como la localización, el tamaño o la demanda. El análisis de sensibilidad revela el efecto que sobre la rentabilidad tienen las variaciones en los pronósticos de las variables más relevantes. Aquí, nuevamente se manifiesta la importancia de la participación del geógrafo en los temas de localización y tamaño.

3.2. Sector privado

Un proyecto de inversión privada constituye una propuesta de acción que requiere la utilización de un conjunto de recursos humanos, materiales y tecnológicos; ya que busca obtener rentabilidad y utilidad para el inversionista. En último análisis un proyecto constituye un instrumento de intervención social. En tal sentido, el plan de inversión debería, en la medida de lo posible, estar alineado con el plan de desarrollo territorial.

Tres son los elementos principales que deben ser considerados en la formulación de los proyectos de inversión privados: el tamaño del proyecto, la localización y la ingeniería (Córdoba 2006).

Consideramos al tamaño del proyecto como la capacidad de producción que tiene el proyecto durante todo el período de funcionamiento. Se define como capacidad de producción al volumen o número de unidades que se pueden producir en un período de tiempo, dependiendo, del tipo de proyecto que se está formulando.

La importancia de definir el tamaño que tendrá el proyecto se manifiesta principalmente en su incidencia sobre el nivel de las inversiones y costos que se calculen y, por tanto, sobre la estimación de la rentabilidad que podría generar su implementación.

El estudio del tamaño comprende los diversos aspectos referentes al funcionamiento y operatividad del propio proyecto, lo cual lleva implícito el análisis del tamaño óptimo, localización, proceso productivo, programa de producción, insumos requeridos, disponibilidad y el costo de los mismos, características de los equipos de proceso básico e instalaciones físicas que conviene detallar, cuantificar y costear. En función de los diversos factores que pueden limitar el tamaño, tales como el mercado, la disponibilidad de recursos financieros y la tecnología, se efectúa una evaluación a través de un proceso de aproximaciones que permita seleccionar un tamaño que se considere óptimo.

Con relación a la localización del proyecto es necesario realizar el análisis de las variables (factores) que determinan el lugar donde el proyecto logra la máxima utilidad o el mínimo costo. La elección de la localización es una decisión compleja, tanto en sí misma como en las interrelaciones, aunque es cierto que para algunas empresas, la localización viene determinada por un factor dominante que restringe el número de alternativas, en general la cantidad de factores y de lugares involucrados en el análisis es enorme, si ello es así para compañías de ámbito nacional, lo es mucho más para aquellas que operan a nivel internacional.

Las grandes empresas deben considerar muchas alternativas de localización y la decisión que se toma a través de procedimientos formalizados, se fundamenta en estudios más amplios y rigurosos, cuya magnitud vendrá influida por la naturaleza y el alcance de la decisión que se ha de tomar¹⁰.

Antes de proceder a evaluar y analizar posibles sitios para instalar un proyecto, es necesario contar con informes técnicos, económicos y comerciales del mismo, que aportarán elementos de evaluación en la consideración de las zonas de interés.

La decisión de donde ubicar el proyecto debe obedecer no solo a criterios económicos, sino también a criterios estratégicos, institucionales, e incluso, de preferencias emocionales. Con todos ellos se busca determinar aquella localización que maximice la rentabilidad del proyecto.

En cuanto a los factores que influyen en la localización se pueden destacar: medios y costos de transporte; disponibilidad y costo de mano de obra; cercanía a las fuentes de abastecimiento; factores ambientales; cercanía al mercado; costo y disponibilidad de terrenos; topografía de suelos; estructura impositiva y legal; disponibilidad de agua, energía y otros suministros; comunicaciones; posibilidad de desprenderse de desechos; entre otros.

¹⁰ Cabe señalar que algunas grandes empresas utilizan modelos para formulación de proyectos que demandan mucho tiempo para su maduración como es el modelo FEL (Front End Loading). En este, la decisión de localización no obedece a criterios rigurosos que incluyan el impacto territorial sino a criterios vinculados a matrices del tipo origen/destino o a consideraciones políticas, lo que en último análisis desvirtúa la propia aplicación del modelo.

La tendencia de localizar el proyecto en las cercanías de la materia primas depende del costo del transporte. Normalmente, cuando la materia prima es procesada para obtener productos diferentes, la localización tiende hacia la fuente del insumo; en cambio, cuando el proceso requiere variados materiales o piezas para ensamblar un producto final, la localización tiende hacia el mercado.

Respecto a la mano de obra podemos afirmar que las diferencias significativas en los niveles de remuneración entre alternativas de localización podrían hacer que la consideración de este factor sea puramente de carácter económico.

El estudio de ingeniería, otro de los aspectos importantes a considerar, constituye el conjunto de conocimientos de carácter científico y técnico que permite determinar el proceso productivo para la utilización racional de los recursos disponibles destinados a la fabricación de una unidad del producto. La ingeniería tiene la responsabilidad de seleccionar el proceso de producción de un proyecto, cuya disposición en planta conlleva a la adopción de una determinada tecnología y la instalación de obras físicas o servicios básicos en conformidad con los equipos y maquinarias elegidos (Córdoba 2006).

La tecnología de los procesos puede también en algunos casos convertirse en un factor prioritario de análisis de la localización, esto si requiriera algún insumo específico en abundancia.

Entendemos por tecnología a toda forma de «hacer las cosas». El concepto incluye tanto los elementos para hacer las cosas (la máquina), el operador, las relaciones entre ambos y otros elementos que, sin ser máquinas, permiten una transformación de un insumo en un producto y el ahorro de recursos. En ese sentido, los proyectos productivos son básicamente tecnológicos; esto es, implican un cambio de tecnología. En lo que respecta a la selección de la tecnología debemos considerar que la introducción de una nueva tecnología más moderna es un medio para alcanzar el objetivo de aumentar la producción y la productividad de algún factor. Parte de la evaluación consiste justamente en establecer que tipo de tecnología es la adecuada, no solo en términos técnicos sino también económicos y sociales. Cabe señalar que los costos y beneficios, sociales y privados de una determinada tecnología no necesariamente coinciden, por lo que la evaluación del proyecto debe hacerse no solo desde la óptica de los beneficiarios sino de la sociedad en su conjunto (y viceversa), es aquí donde entra el tema de la articulación del proyecto con las necesidades del desarrollo territorial (Córdoba 2006).

La experiencia nos demuestra que la incorporación de una nueva tecnología genera impactos redistributivos, ambientales y sociales que deben identificarse y evaluarse. En tal sentido, al ser normalmente una tecnología moderna la que se introduce, la capacidad de absorción de la misma por parte de los beneficiarios no puede darse por supuesta; de modo que una falsa apreciación de la misma puede hacer fracasar un proyecto.

La idea de tecnología apropiada intenta llamar la atención sobre la valorización de los factores locales en el proceso de selección de la tecnología: no siempre la «mejor tecnología es la más «apropiada» a las condiciones macroeconómicas del proyecto. Podemos definir a una tecnología como apropiada cuando es eficiente en términos económicos y adicionalmente se adapta perfectamente a las condiciones locales.

Cuando se adopta un paquete tecnológico determinado con base en su desempeño en otros países o regiones se omite la consideración de las variables específicas del ambiente donde actuará el proyecto, y de los efectos que produce la tecnología sobre el entorno local. Por el contrario, la adopción de una tecnología apropiada lleva implícito que la selección debe considerar no solo los aspectos productivos sino también ambientales, en el sentido amplio de la palabra.

Estos factores definen un prerrequisito para la etapa de selección de tecnología: la elaboración de un diagnóstico sobre las características de la población que incluya sus condiciones socioeconómicas y culturales. Este estudio permitirá, por una parte, identificar los limitantes más evidentes, relacionados con la población, y por otra parte ayudará a identificar aquellas prácticas locales que puedan ser utilizadas en la etapa posterior del proyecto. La selección de la tecnología más apropiada no es el resultado de un análisis puramente técnico sino de la conjunción de un estudio de factibilidad técnico, de un diagnóstico sociocultural y de un estudio de selección económico.

Como vemos la participación del geógrafo en la formulación del proyecto es de suma importancia sobre todo en los temas de macro localización, micro localización y, en segundo orden, en la definición del tamaño de la planta.

4. LOS GEÓGRAFOS

Los geógrafos se enfrentan en las últimas décadas con la génesis de un nuevo campo de investigación: el planeamiento del desarrollo territorial. Ese es el ámbito en el que se localiza el debate al respecto de los procesos de desarrollo, en particular sobre los métodos y modelos de planeamiento vinculados a la planificación estratégica y su implementación. Su validez y utilidad, como paradigma en la selección, elaboración ejecución y gestión de proyectos de desarrollo, es contestada por importantes académicos y profesionales. La discusión sobre tales procesos engloba cuestiones de suma importancia, su correcta interpretación es esencial para el bienestar del planeta, en general, y del ser humano en particular.

El profesional de geografía se caracteriza por tener una acción sistemática en el tratamiento del territorio, parte de una visión holística que le permite analizar y entender los procesos y problemas del desarrollo territorial. Así, la contribución que el geógrafo ofrece para la construcción de una nueva estructura teórica del desarrollo es

de importancia singular, ya que él, a través de una concepción global de los conjuntos, rescata el valor del lugar y del espacio, no solo en la descripción, mas en el análisis de las relaciones contextuales que afectan al territorio.

Visto que es el profesional que por antonomasia trabaja con la variable territorio, este debería de participar en todos los procesos que afectan el territorio, tales como la planificación del desarrollo territorial y en la identificación e implantación de proyectos de inversión pública y/o privada.

La nueva geografía ya no se preocupa por la descripción idiográfica del mundo: expresa la necesidad de acción y, para penetrar el futuro, se dedica a establecer las leyes que rigen el mundo (Claval 1981: 220).

Se señala que la planificación está en crisis y que, en consecuencia, surge la propuesta del Ordenamiento Territorial como alternativa para conducir el desarrollo del territorio. En tal sentido deberíamos prepararnos para su funeral. Sin embargo, como observa Boisier (1996) «[...] lo que si esta en trance terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista, situación que es propia de la mas amplia crisis de modernidad.»¹¹ Continúa señalando que la discusión debe centrarse en el tipo, la modalidad o las características de la planificación. En último análisis, deberíamos ser más consecuentes y hablar de gestión territorial.

En consecuencia de lo anterior, cabe agregar que, para incorporar en mejores condiciones, a los profesionales de geografía en los temas de planificación —así como en la identificación de proyectos de inversión pública y/o privada, en la gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de planes y proyectos— es necesario incidir más en la enseñanza de temas vinculados al planeamiento estratégico (Porter 1988; Chiarella 2005b, Francés 2004; Leitao 1995) y en temas de gerencia por indicadores (Kaplan y Norton 1997; Francés 2004).

Para Borja y Castells (1992: 244) el plan estratégico es consecuencia de un proceso que otorga legitimidad a los grandes proyectos urbanos. Según su propuesta, el mismo debe «[...] dar coherencia territorial y económica a los principales proyectos y garantizar que sirven para desarrollar la articulación del conjunto del espacio urbano-regional». Por eso es que los proyectos deben expresar «[...] un compromiso entre la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. El carácter participativo del plan estratégico debe contribuir a integrar estas dimensiones en los grandes proyectos».

¹¹ Para una mayor explicación del proceso del cambio cultural revisar Harvey (1990).

5. REFLEXIONES FINALES

Los temas anteriormente señalados se vinculan con una propuesta de otorgar mayores competencias a los geógrafos en términos de una actitud más propositiva y menos reactiva en el ejercicio de la profesión. En tal sentido, deberíamos mejorar sus competencias e identificar nichos de mercado para el ejercicio de la profesión, en lo que a planificación del desarrollo territorial se refiere; entendido este como un proceso que instrumentaliza otros subprocesos para conseguir una adecuada implantación del plan.

El ordenamiento territorial no surge para sustituir a la planificación, ni como consecuencia de la «crisis de la planificación». Consideramos que se debería tomar en cuenta otros tipos de análisis que consideren otros marcos: la planificación ha sido un feudo de los economistas e ingenieros, en algunos casos hasta de sociólogos, y dejaron relegado a un segundo lugar el papel de los geógrafos en los procesos que se vinculan al territorio. En consecuencia emerge un movimiento —o actitud— de querer legitimar el papel del geógrafo a través del ordenamiento territorial, que para nosotros se vincula a la planificación física.

Los geógrafos deben ser más proactivos y «luchar» por su espacio en lo que se relaciona con la planificación del desarrollo territorial. Esto incluye cambios significativos en la forma en que hasta ahora han sido abordados los procesos que afectan al territorio.

Como hemos visto a lo largo del texto, el ordenamiento territorial, la zonificación económica y ecológica y el acondicionamiento territorial son conceptos cuyos contenidos resultan ser muy similares, y se diferencian —sin ánimo de caer en un reduccionismo— principalmente por su escala de aplicación. En tal sentido, las tres herramientas proponen una racionalidad en el uso del territorio y sus recursos, con la instrumentalización de la planificación física del territorio.

Planificar el desarrollo del territorio no se limita a la planificación física sino, más bien, a la planificación de procesos que lo afectan. En este último enfoque es donde se sitúa un nuevo papel del geógrafo vinculado con la identificación, formulación y gestión de proyectos de inversión pública y/o privada que afecten al territorio y que se insertan en un verdadero Plan de Desarrollo Territorial. En consecuencia, debemos reforzar y legitimar la posición del geógrafo frente a los retos que nos depara el futuro.

La geografía, indiscutiblemente, está mejor armada para responder a cierto número de preguntas de lo que estaba en el momento en que las necesidades de planificación del espacio la hicieron salir de su letargo. Pero todavía se está lejos de la disciplina deductiva y explicativa de carácter general en la que se sigue soñando (Claval 1981: 221).

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Díaz, Javier. (2006). *Plan de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano*. Lima: INICAM.
- Ander-Egg, Ezequiel. (1995). *Introducción a la planificación*. Décimo quinta edición. Buenos Aires: Lumen, pp. 15-57.
- Becker, Bertha. (2003). Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro, pp. 71-78.
- Bielza de Ory, Vicente. (2008). *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Boisier, Sergio. (1992). *El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos)*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Boisier, Sergio. (1996). *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, Sergio. (1997). *El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Boisier, Sergio. (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. (1992). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Cavalcante, Shelma Regina. (s.f.). *Zoneamento econômico ecológico. Breves notas sobre Zoneamento Ecológico-Econômico*. www.mma.gov.br/port/sds/zee/df/capitu
- Chiarella Quinhoes, J. A. Roberto. (2002). Reflexiones sobre el desarrollo sustentable. *Espacio y Desarrollo*, 14: 5-27. Lima: PUCP/CIGA.
- Chiarella Quinhoes, J. A. Roberto. (2005a). ¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio. Iñapari – Assis Brasil – Bolpebra. *Espacio y Desarrollo*, 17: 69-88. Lima: PUCP/CIGA.
- Chiarella Quinhoes, J. A. Roberto. (2005b) Planeamiento estratégico y desarrollo territorial. *Espacio y Desarrollo*, 17: 207-225. Lima: PUCP/CIGA.
- Claval, Paul. (1981). *Evolución de la geografía humana*. Segunda edición. Madrid: Oikos-Tau.
- Córdoba Padilla, Marcial. (2006). *Formulación y evaluación de proyectos*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Costa, Wanderley Messias da. (2003). Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro, pp. 55-59.
- Daly, H. E. (1991). Elements of Environmental Macroeconomics. En R. Costanza. *Ecological Economics*. New York: Columbia University Press.
- Francés, Antonio. (2006). *Estrategia y planes para la empresa*. México: Pearson.

- Gioja, Rolando. (1984). *Planeamiento territorial y ciencias sociales*. Tercera edición. Buenos Aires: Humanitas.
- Gómez Orea, Domingo. (2001). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi Prensa.
- Harvey, David (1990). La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu Editores
- Kaplan, Robert y David Norton. (1997). *Cuadro de mando integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Lefebvre, Henri. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: Península.
- Leitao, Dorodame Moura. (1995). *Administração estratégica. Abordagem conceitual e atitudinal*. Rio de Janeiro: SENAI/DN, Petrobras.
- Maquet Makedonski, Paul. (2001). *Guía práctica para construir la ciudad del futuro: apuntes para una historia de las utopías urbanas*. Lima: CENCA.
- Massiris Cabeza, Angel. (2002). Ordenación del territorio en America Latina. Barcelona: *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 1: 125, Barcelona: Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Mattos, Carlos A. (1989). La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Revista Socialismo y Participación*, 6: 23-42. Lima: CEDEP.
- Moraes, Antonio Carlos Robert. (2003). Ordenamento territorial: uma conceituação para o Planejamento Estratégico. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro, pp. 43-47.
- Perroux, François. (1964). Los polos de crecimiento. En François Perroux. *La economía del siglo XX*. Barcelona: Ariel, pp. 154-198.
- Porter, Michael. (2006). *Estrategia y ventaja competitiva*. Barcelona: Deusto.
- Potrykowski, Marek y Zbigniew Taylor. (1984). *Geografía del transporte*. Elena Panteleeva (traductora). Barcelona: Ariel.
- Pujadas, Romá y Jaumé Font. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Ríos Zarzosa, Héctor y Teodosio Soldevilla Huayllani. (2008). *Proyectos de inversión pública por sectores*. Lima: Instituto de Investigación Horizonte Empresarial.
- Ruckert, Aldomar Arnaldo. (2003). O Processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro, pp. 31-39.
- Santos, Milton Maria Laura Silveira. (2001). *Brasil: Território e sociedade no limiar do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Record.
- Sen, Amartya. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. Laura Teixeira Malta (traductora). São Paulo: Companhia das Letras, pp. 17-50.
- Serageldin, Ismail. (1996). Desenvolvimento sustentável: da teoria à prática. *Finanças e Desenvolvimento*, Dez, p. 3.