

¿CÓMO CONSTRUIMOS UNA CARTERA DE PROYECTOS DESDE UN ENFOQUE TERRITORIAL DE DESARROLLO?

HOW DO WE BUILD A PORTFOLIO OF PROJECTS FROM A TERRITORIAL DEVELOPMENT APPROACH?

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

MIGUEL PRIALÉ UGÁS
SOCIO Y GERENTE GENERAL
DEE CONSULTORES
CORREO: MIGUELPRIALE@GMAIL.COM

RESUMEN

Las decisiones de inversión en las políticas públicas han estado asociadas a un enfoque sectorial y de servicios. Los planes de infraestructura e inversión suelen estar vinculados a carteras de proyectos en transportes, saneamiento, educación, salud, riego, entre otros. Sin embargo, el enfoque territorial en la preparación y gestión de proyectos ha adquirido mayor relevancia en las políticas de los gobiernos. Por ejemplo, en las inversiones en un corredor económico logístico, en una cuenca hidrográfica, en la gestión de riesgos frente a peligros naturales, o en el desarrollo y movilidad urbana. El hecho es que la toma de decisiones se hace sobre la base del análisis de un territorio y toda la dinámica multisectorial y socio económica que ello implica. Los sistemas de inversiones, presupuesto y planeamiento han avanzado de manera importante en la aplicación de herramientas y metodologías. Resta impulsar y avanzar en ese camino para que se exprese en la ejecución de un portafolio de mediano y largo plazo con objetivos de desarrollo bien identificados y medidos.

PALABRAS CLAVE: Enfoque territorial; Políticas públicas; Desarrollo territorial.

ABSTRACT

Investment decisions in public policies have been associated with a sectoral and services approach. Infrastructure and investment plans are usually linked to project portfolios in transportation, sanitation, education, health, irrigation, among others. However, the territorial approach in the preparation and management of projects has acquired greater relevance in government policies. For example, in investments in economic logistics corridor, in a drainage basin, in risk management against natural hazards, or in urban development and mobility. The fact is that decision-making is based on the analysis of a territory and all the multisectoral and socio-economic dynamics that it implies. The investment, budget and planning systems have advanced significantly in the application of tools and methodologies. It remains to promote and advance on this path so that it can be expressed in the execution of a medium and long-term portfolio with well-identified and measured development objectives.

KEY WORDS: Territorial approach, Public policies, Territorial development.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de inversión de los gobiernos han estado asociadas a resolver las necesidades o los problemas en la provisión de los servicios públicos. Así, por ejemplo, se decide invertir en infraestructura educativa para resolver los problemas de vulnerabilidad o funcionalidad en los colegios donde estudian los niños, o simplemente para cubrir una demanda escolar que no está siendo atendida. Igualmente, en infraestructura de salud, donde los hospitales deben contar con una adecuada y oportuna capacidad de resolución. Lo mismo sucede con el caso de las comisarías, sistemas de agua y saneamiento, electrificación, innovación tecnológica, defensa pública, servicios ecosistémicos, etc.

Los planes nacionales de inversión se han sustentado en un enfoque de brechas (diferencia entre la demanda y la oferta), con un énfasis en las brechas de los servicios que buscan mejorar, modernizar, rehabilitar, reconstruir, o simplemente crear. Sin embargo, también se han desarrollado enfoques más integrales. Este es el caso del análisis y la gestión territorial. El servicio sigue siendo una variable del análisis, pero es la variable territorial la que adquiere mayor importancia para entender las decisiones de inversión.

El presente ensayo es una revisión general del enfoque territorial en la gestión de proyectos de inversión; por ende, un aporte al debate de las políticas públicas, especialmente para los niveles de gobierno regional y local. En primer lugar, se presenta un repaso de los principales conceptos y literatura existente. En segundo lugar, la importancia del enfoque territorial en las políticas de inversión. En tercer lugar, una identificación de las diferentes aplicaciones del enfoque. Finalmente, algunas recomendaciones generales para abren y promueven el debate al respecto.

ASPECTOS CONCEPTUALES DEL ENFOQUE DE TERRITORIO

El desarrollo histórico del enfoque de territorio

Desde la posguerra, el enfoque predominante ha sido el sectorial, el cual se concentraba en la modernización de la agricultura, en especial en la campesina y familiar, pues se consideraba que sería el motor para llevar a cabo la transformación rural. Sin embargo, a fines del siglo XX, se evidenció que tal enfoque no tomaba en cuenta las diferencias de características particulares del área rural, por lo que también no consideraba que la pobreza tiene varias dimensiones. Asimismo, ignoraba el hecho de que las familias rurales para obtener ingresos no solo llevan a cabo actividades agropecuarias, sino que también realizan otras actividades como turismo rural, elaboración de artesanías, o algún otro tipo de empleo que se les presente (Jarquín et al., 2017). Por esto motivo, bajo ese enfoque solo se concentraban esfuerzos en incrementar las capacidades agropecuarias de las familias. Así, las políticas que empleaban los ministerios de agricultura eran bastante limitadas, y además eran políticas desarticuladas del desarrollo rural (Berdegú & Favareto, 2020).

El desarrollo rural fue uno de los temas principales tratados en los debates latinoamericanos a inicios del 2000. En estos se llegó a concluir dos aspectos muy importantes. El primero es que no se puede decir que lo rural es semejante a lo agrícola. Y lo segundo es que, teniendo en cuenta las características de América Latina y el Caribe, el desarrollo rural debía darse bajo el enfoque territorial. Esto no significaba abandonar o dejar el enfoque sectorial, sino que se tenía que incluir de forma articulada para que complementase el diseño y la implementación de las políticas (Berdegú & Favareto, 2020). Asimismo, los autores señalan que en la primera década de los 2000 se establecieron cinco elementos importantes sobre este tema:

- i) El “territorio” es un constructo social, así deja de ser concebido solo como un espacio geográfico.
- ii) Se deja de asociar lo rural con lo agrícola, pues se reconoce la existencia de diversos sectores de la economía rural.
- iii) Se valoriza los espacios urbanos, y la relación entre lo urbano y lo rural. Estas dos zonas se relacionan por el intercambio de bienes y servicios, por las redes de personas que se crean y la existencia de organizaciones formales e informales que llevan a cabo actividades en ambos espacios. De esta forma, se genera una interdependencia y articulación entre lo rural y lo urbano.
- iv) Las estrategias y programas de desarrollo deben llevarse a cabo desde el territorio. Ello se debe a que cada territorio tiene características particulares con lo cual el constructo social será único en cada uno de ellos; es decir, diferente a los de otros.
- v) La estrategia y el programa de desarrollo debe contemplar un agente territorial colectivo. Esto se debe a que los territorios agrupan varios y diferentes actores, donde cada uno de ellos tiene sus propios intereses, los cuales se pueden contraponer a los de otros. Sin embargo, la estrategia de desarrollo territorial no implica imponer los intereses de uno sobre el resto, sino construir un único actor que represente la diversidad de intereses.

Adicionalmente, es necesario remarcar que diversos países, especialmente en Europa, han desarrollado el concepto de la “gestión del territorio”. Holanda, Francia¹, Alemania, España, los países escandinavos, han trabajado de forma muy amplia este concepto, inicialmente para hacer frente a los desastres naturales: lluvias, inundaciones, heladas, etc. La “gestión del territorio” se volvió un eje central para entender las grandes inversiones de infraestructura, pero también para las políticas de crecimiento y desarrollo urbano, así como su equilibrio con el campo y la gestión de los recursos naturales. Los países asiáticos como Japón, Korea, China, India también ha trabajado bastante, y lo han expresado en sus planes de desarrollo territorial, así como en nodos industriales y agroindustriales de desarrollo económico.

Comprendiendo lo que implica el “territorio”

Desde la gestión de proyectos, se ha utilizado el concepto de territorio en diferentes definiciones, pero lo cierto es que son muy parecidas. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2007) de Argentina lo resume bastante bien: bajo el enfoque de desarrollo territorial, el territorio es un espacio geográfico que contempla cuatro aspectos importantes: (i) existencia de un conjunto de recursos naturales, (ii) existencia de una historia y aspectos culturales, (iii) presencia de relaciones sociales, instituciones y formas de organización propia y (iv) contar con una forma de producción, intercambio y distribución de los recursos. Asimismo, se menciona que el conjunto de estas características le da una identidad al territorio, de tal manera que deje de verse al territorio como un espacio del cual solo se pueden adquirir recursos, y que se le empiece a considerar como una construcción social y económica, en la cual los agentes locales se interrelacionan y toman decisiones sobre un proyecto de desarrollo. Así, se considera que el desarrollo territorial fortalece las capacidades de los agentes locales, para que así aprovechen eficientemente los recursos del territorio, de tal manera que tengan la oportunidad de mejorar su calidad de vida e incrementar su bienestar.

Sepúlveda (2003) sostiene que, al considerar al territorio como un producto de la sociedad y la historia, se pueden derivar cuatro ventajas importantes: i) comprender las relaciones intersectoriales y potenciar el trabajo multidisciplinario, ii) contar con un desarrollo sostenible, pues sus pilares se integran de forma más dinámica, iii) comprender y gestionar de forma más eficiente el desarrollo en colaboración de los agentes locales y iv) reconocer el conocimiento de cada uno de los actores locales, de tal manera que al integrarlos se esté llevando a cabo un desarrollo más inclusivo; es decir, más democrático.

En las políticas públicas, el concepto del territorio se ha expresado en herramientas de planificación territorial como es la zonificación económica ecológica, el plan de ordenamiento territorial o el plan de desarrollo urbano. En América Latina ello ha sido bastante desarrollado en las políticas nacionales, pero también a nivel regional y municipal como en Colombia, Chile, Argentina, Perú y la mayor parte de países de la región. En algunos casos, dichas herramientas han terminado proponiendo un conjunto de intervenciones, e incluso una programación de inversiones mediano y largo plazo. Sin embargo, no siempre han estado vinculadas a una programación presupuestal ni a decisiones efectivas de inversión.

Elementos del enfoque territorial

Al estudiar, entender y explicar la dinámica económica desde el territorio, se abren nuevos determinantes para la identificación y priorización de los proyectos, pero sobre todo una mirada de mediano y largo plazo que siempre es necesaria. Nos obliga a entender el desarrollo desde varias variables que interactúan y un modelo general del crecimiento económico, con fuerte énfasis en las personas y el tejido social, pero también en los recursos del propio territorio. El INTA (2007) resume bien estos elementos:

a) La participación social

Muchos países han implementado políticas para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones de sus proyectos de inversión. En el caso de Perú, lo conocemos como presupuesto participativo y es aplicado en los gobiernos locales. Esta herramienta ha contado con diversas investigaciones que respaldan su efectividad y legitimidad. Por ejemplo, Negrin (2010) sostiene que para un desarrollo rural sustentable es necesario fortalecer el trabajo en grupo de los habitantes, y por ende es importante sensibilizarlos sobre su participación en los proyectos. Por su lado, Albuquerque (2003) incide en diferenciar la “participación en el desarrollo” y el “desarrollo participativo”. En el primero, se toma en cuenta en que en los proyectos de desarrollo se contemplen la sensibilización de la participación; es decir, se da a conocer la existencia de cierto plan y se pasa a solicitar el apoyo de la población. En cuanto al segundo, se refiere a que los actores participen del proceso de planificación, de tal forma que se incorpore también sus propuestas.

1 *L'aménagement du territoire* está fuertemente incorporado en las políticas del Estado francés. Vinculado a una adecuada planificación y ordenamiento territorial, es conducido por un ministro responsable.

b) Multidimensionalidad

Dentro del enfoque de desarrollo territorial se reconoce la existencia de múltiples dimensiones, las cuales interactúan en un mismo territorio: (i) económico-productiva, busca generar o incrementar la productividad de las actividades económicas que se realicen en la comunidad, (ii) social-cultural, busca fortalecer la identidad y el capital social del territorio para poder distribuir equitativamente los recursos, (iii) ambiental, busca alcanzar un desarrollo sostenible, lo que implica que se satisfagan las necesidades de la generación presente sin afectar las de la futura, (iv) político-institucional, busca alcanzar la gobernabilidad, la cual garantiza una gestión democrática para que así los agentes locales tengan el derecho a acceder a los foros y participar en la toma de decisiones (INTA, 2007). De esta forma, también, los distintos actores de un territorio pueden llegar a un consenso y articular sus intereses. La combinación de esas dimensiones permite alcanzar una competitividad sistémica. Según el Programa LEADER, esta se basa en la competitividad social, económica, medioambiental y la inclusión del territorio (INTA, 2007).

c) Multisectorialidad

Como se observa, el enfoque territorial aporta en especial al plano social y económico de las sociedades rurales. Esto se debe a que la forma en la que se conceptualiza al territorio permite pasar de una visión sectorial a una multisectorial, lo que permite alcanzar múltiples objetivos en el proceso de reformar el territorio (Carvajal, 2017). La gestión integral del territorio puede ser comprendida desde el lado social como del económico. En el primero, reconoce que la actividad agrícola se complementa con otras actividades no agropecuarias para la generación de ingresos de las familias rurales. Así, las actividades económicas consideran elementos de los diversos sectores. En el segundo, se busca asegurar la oferta de bienes y servicios básicos (salud, educación, empleo, etc.) con el objetivo de garantizar la permanencia de los agentes en el territorio (INTA, 2007). Asimismo, Caballero et al. (2007) sostiene que la multisectorialidad permite aprovechar las conexiones que se dan entre las diferentes actividades económicas y entre los diversos actores, de esta manera se puede maximizar el rendimiento económico de los territorios.

d) La visión de una economía de territorio

El objetivo es dejar de ver a la economía de un territorio como agrícola, y tomar en cuenta que las familias realizan también otras actividades diferentes a las agropecuarias (INTA, 2007). Esto permite identificar qué cadenas de valor se pueden llevar a cabo en el territorio, como, por ejemplo, el turismo rural, la agroindustria artesanal, la agroalimentaria, etc. Sin embargo, también es importante reconocer las ventajas competitivas de los diferentes elementos que forman parte de las cadenas de valor territoriales.

e) Mayor coincidencia institucional

Es importante destacar que la creación de la institucionalidad para el desarrollo del territorio es consecuencia de haber fortalecido el capital social de ese territorio y de haber logrado una concertación estratégica. En este sentido, Rozeblum (2006) menciona que para esto es indispensable fomentar la cooperación público - privada para llevar a cabo un proyecto que refleje los diferentes intereses. Caballero et al. (2007) también enfatiza que las alianzas entre entidades públicas y privadas es fundamental para iniciar actividades de coordinación económica territorial, y así se puedan movilizar los recursos de la comunidad y también los extrarregionales.

LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De un enfoque sectorial a un enfoque territorial

Los estudios económicos y del crecimiento empezaron a estudiar con énfasis las economías sectoriales, como lo pueden ser la actividad agrícola o industrial, por ejemplo. Sin embargo, ello ha ido evolucionando a una economía geográfica o una economía territorial, como ha sido el caso de la economía rural.

La economía en el campo es buen ejemplo de la evolución del enfoque de desarrollo económico. Según Sepúlveda (2003), la economía rural suele ser vista y tratada por las políticas públicas como un problema desde la visión sectorial y productiva. En esta se asocia lo agrícola con lo rural, y es por este que se incide fuertemente en implementar políticas agrícolas para reducir las altas tasas de pobreza y el bajo desarrollo. Por su parte, el enfoque territorial examina y reconoce la estructura compleja de los territorios rurales, por lo que comprende que su economía no solo está determinada por las actividades agrícolas.

Así, la economía del territorio contempla los recursos naturales del territorio (capital natural), las actividades productivas y la estructura económica que se llevan a cabo (capital económico, físico y financiero), la estructura demográfica y las dinámicas de las relaciones sociales, y los procesos institucionales a que

originan esas relaciones sociales (capital humano social) (Sepúlveda, 2003). Así, podemos ver que una economía territorial implica una visión amplia del capital. La comprensión de esto resulta ser de suma importancia para el diseño e implementación de política públicas. De hecho los sistemas de inversión pública en América Latina han ampliado su concepto de capital, tradicionalmente asociado a capital físico e infraestructura, hacia capital intangible tan o más potente en su contribución al crecimiento como el primero².

Contribución de las políticas públicas al desarrollo territorial

Para Fernández et al. (2019), hay dos importantes reflexiones que se debe hacer respecto a las políticas públicas y el enfoque territorial. La primera de ellas es la pertinencia de añadir elementos del enfoque territorial a las políticas públicas sectoriales, con el propósito de combatir la pobreza, mejorar la tecnología con la que se produce y el conocimiento, para con ello incrementar la productividad del factor trabajo. La segunda reflexión está relacionada a cómo las políticas públicas promueven el desarrollo territorial rural, por ejemplo, el cual cuenta con varios tipos de actores. Es decir, se trasciende el ámbito de acción específico de los gobiernos, y se requiere la existencia de los diferentes actores. Si bien las políticas de desarrollo territorial deben ser concebidas desde el territorio, para que sean exitosas deben analizar y comprender las dinámicas extraterritoriales que impactan sobre las dinámicas endógenas y, en consecuencia, sobre el desarrollo de los territorios.

Berdegú et al. (2013) proponen una nueva agenda regional para Chile con el objetivo de lograr un desarrollo desde un enfoque de cohesión territorial. Los autores mencionan que este proceso se puede dar a través de la combinación de cuatro tipos de políticas públicas: i) políticas sectoriales territorialmente focalizadas para contrarrestar las brechas, ii) políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental que varían según el territorio, iii) políticas de desarrollo territorial, para fortalecer las capacidades de los territorios y de su población y las organizaciones que se encuentren en esos y iv) políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, que tiene por finalidad de empoderar a los actores sociales de los territorios, brindándoles las herramientas para que tengan poder de decisión y capacidad de acción.

¿Qué política implementar? Pues en realidad la implementación depende del contexto en el que se encuentre y desenvuelva el territorio y los objetivos esenciales que se deseen alcanzar. Sin embargo, para generar o promover el desarrollo del territorio en todo sentido requiere de aplicarse de forma conjunta los distintos tipos de políticas. Así, no se cree necesario el hecho de crear nuevas políticas, sino que lo importante es que las políticas existentes se implementen de forma articulada, y no de manera independiente. Para los países latinoamericanos, esta tarea resulta ser difícil de ser llevada a cabo, pues los gobiernos trabajan con el chip del enfoque sectorial, y por lo general no incentivan la participación del sector privado y de la sociedad (Fernández et al., 2019). A pesar de ello, es importante que los gobiernos de esos países realicen esfuerzos para poder cambiar el enfoque de trabajo, pues solo de esta forma se podrá alcanzar un desarrollo sostenible, en el cual nadie se encuentre rezagado.

Una contribución fundamental del enfoque territorial ha sido en las inversiones para la gestión de riesgos y la reducción de vulnerabilidad frente a desastres naturales y el cambio climático. Ello ha sido implementado y desarrollado en cartera de proyectos específicas tanto en medidas de prevención como en mitigación y adaptación. Los países que se han comprometido a alcanzar metas ambientales, han incluido una programación de inversiones de mediano plazo, sobre la base de estudios con enfoque territorial (Perú, Colombia, Chile son ejemplos claros, impulsados desde sus entidades o direcciones de planeamiento).

Los proyectos de inversión con enfoque territorial

En los sistemas de inversiones públicas (SNIP) de varios países en América Latina se ha trabajado metodologías para formular proyectos de inversión con enfoque territorial (Perú, Colombia, Costa Rica, Chile, Argentina, etc.). Como en los países europeos, este esfuerzo ha estado relacionado a las políticas de gestión de riesgos frente a desastres naturales. En el caso peruano, se publicó un documento interesante titulado "Lineamientos básicos para la formulación de Proyectos de Inversión Pública con Enfoque Territorial"³. En este se establece que los Proyectos de Inversión Pública (PIP) que tengan un enfoque territorial deben llevar a cabo intervenciones que involucrarán y beneficiarán a más de una unidad productora de servicios públicos⁴ (UP) dentro de un ámbito

2 Ernesto Fontaine (1999) ya hace mención explícita en su libro clásico de evaluación social de proyectos que inversiones en capital humano y social (como salud o educación) pueden tener tasas de rentabilidad mayores a inversiones de infraestructura.

3 Aprobado por Resolución Directoral N°003-2013.

4 Una Unidad Productora de Servicios Públicos (UP) es un conjunto de recursos (infraestructura, equipos, personal, capacidad de gestión, entre otros) que articulados entre sí pueden proveer bienes y servicios públicos a la población. Por ejemplo, una institución educativa, un centro de salud, una carretera, etc.

de influencia determinado por la articulación espacial y funcional. No obstante, su aplicación ha tenido poca repercusión, pues no se han registrado proyectos de inversión de este tipo.

Sin embargo, hay un avance técnico y metodológico en el diseño que es importante resaltar. Por ejemplo, al especificar las condiciones que justifican una propuesta de PIP de esta índole. La primera de ella es la articulación espacial para que sea posible plantear la provisión de un bien o servicio de forma óptima en un determinado espacio geográfico, lo que permitirá definir las UP. La segunda es la articulación funcional que se da para proveer cierto bien y servicio que se requiere de la participación de más de una UP. Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas ha iniciado una actualización de esta herramienta, por lo que se espera un nuevo reimpulso para la formulación de este tipo de proyectos.

TIPOLOGÍA DE PROYECTOS CON ENFOQUE TERRITORIAL

Existen diferentes tipos de proyectos que se pueden ordenar y sustentar bajo un enfoque territorial. En primer lugar, aquellos claramente identificados a un corredor económico o logístico. En segundo lugar, los proyectos en el marco de un espacio geográfico marcado por un recurso natural como el recurso hídrico. La cuenca hidrográfica es un caso directo, pero puede también ser un área natural protegida o una zona de frontera. En tercer lugar, los proyectos vinculados a un desarrollo urbano o a un desarrollo territorial en general.

Corredores económicos

El concepto “corredor” se relaciona con el hecho de unir dos puntos que se encuentran distantes, según la proyección de crecimiento que se tenga hacia otros mercados (Soto, 2020). Es un concepto económico vinculado a una actividad claramente observable, como puede ser la actividad minera, agrícola, comercial o una combinación de las mismas. Esto se puede dar a través del mejoramiento del transporte, energía y telecomunicaciones, de esta manera todos los sistemas productivos que se encuentran distribuidos a lo largo de los corredores se benefician. En este sentido, los corredores terminan siendo una especie de articuladores de las cadenas productivas, clústeres o conglomerados de las diferentes actividades económicas (Chávez & Cornelio, 2021). Para Vergara (2001, citado en Neyra (2007)), los corredores económicos son ejes longitudinales y subsistemas urbanos que se encuentran condicionados por la geografía y las vías de comunicación. El autor destaca que la dinámica de los corredores va más allá de la concepción artificial de departamentos, pues expresa las economías territoriales de un país.

Por su parte, Guerra-García (2014, citado por Soto (2020)) menciona que los corredores económicos son canales de comercio entre distintos puntos geográficos, y esto se puede dar no solo por medio de carreteras, sino también por hidro vías o por zonas económicas definidas. Cabe mencionar que, para determinar la viabilidad de un corredor, se debe estudiar cuál sería su contribución al desarrollo, su nivel de preparación y maduración, los proyectos cercanos que se puedan ejecutar y su potencial para poder articular el comercio nacional e internacional. Para Chávez y Cornelio (2021) son también canales para transmitir una cultura, estilos de vida, promover el turismo, para diversificar fuentes de trabajo, entre otros.

Potenciador del bienestar

Las políticas e intervenciones públicas y privadas desde un enfoque de desarrollo de corredores económicos territoriales potencian la creación de beneficios para la población gracias a la mejora de la productividad y el cierre de brechas económicas y sociales. Es decir, este enfoque contempla la visión de prosperidad macro regional, la generación de sinergias y complementariedad en los proyectos de inversión, la mejora de la movilidad, incrementa las oportunidades de educación, salud y empleo, y con ello la productividad.

A lo largo del tiempo, los corredores económicos se han formado por múltiples razones. Por ejemplo, se han formado a lo largo de los cauces hídricos, pues como el agua es fuente de vida, los grupos humanos suelen asentarse cerca de este – tal y como ocurrió en las grandes civilizaciones del pasado – entonces los corredores económicos permiten conectar a estos grupos humanos, que se distribuyen alrededor de los cauces. Así también, se han formado por la necesidad de iniciar o desarrollar determinados sectores económicos o proyectos de alto impacto. Gracias a los corredores económicos se genera un mayor flujo de personas, y con ello un mayor flujo de demanda de bienes y servicios por parte de los sistemas productivos que se ubican a lo largo de los corredores. Esto abre la posibilidad de construir y establecer grandes centros de competitividad y productividad zonales, con lo cual incrementa la eficiencia en el uso de recursos, y se da la posibilidad de aprovechar las economías internas y externas y crear un ecosistema para la innovación.

Ahora bien, también los centros poblados se han establecido a lo largo de los corredores económicos, pues como estos permiten conectarse con otras áreas, las personas lo ven como una oportunidad de poder conseguir o lograr un mejor empleo, educación y salud. Además, desde un punto de vista económico, esto resulta ser mucho más eficiente, pues el factor trabajo se localiza de forma óptima. Es decir, si en una provincia un grupo de personas se encuentra desempleado, con el corredor podrán acceder a otros mercados laborales, de tal forma que se ubiquen en uno que vaya acorde con su nivel de productividad.

Otra característica importante de los corredores económicos es su característica dinámica en el tiempo. Esto porque conforme se van desarrollando, se originan más centros urbanos que requieren grandes centros de almacenamiento, y con ello también se incrementa la cantidad demandada de bienes y servicios. Este mayor flujo de personas y existencias, genera a su vez la necesidad de contar con una infraestructura eficiente y sostenible que asegure la operatividad de los sistemas de transporte de personas y carga, especialmente cuando se presentan fenómenos naturales climáticos o sísmicos.

Los corredores económicos en el Perú

En el caso de Perú se han definido 22 corredores de infraestructura logística, por los cuales se transporta carga comercial, principalmente bienes intermedios y finales. Son los conectores de los principales centros de producción y transformación de bienes. Los corredores están conformados por carreteras nacionales, departamentales y rurales o vecinales, lo que en total representa una longitud de 25,717 kilómetros. Esta identificación se puede encontrar en los documentos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y su programa de inversiones.

Corredor económico territorial agroexportador

En las últimas dos décadas, la costa peruana se ha posicionado como la principal zona exportadora de productos agrícolas, en especial las regiones de Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Piura, Áncash, Moquegua y Tacna. Para poder transportar cada uno de los insumos y productos hasta el puerto como también poder recogerlos desde ese, se suelen utilizar esencialmente dos de los corredores más importantes. Estos son el corredor 21 y 22, conocidos también como corredor estructurante panamericana norte y el corredor estructurante panamericana sur, respectivamente.

Como se mencionó en la sección anterior, los corredores económicos son potenciadores del bienestar, pues incrementan los beneficios dado el mayor flujo por la conexión de áreas geográficas que antes no estaban conectadas. Sin embargo, para que esto sea así, su implementación debe ser tal que articule de forma eficiente los sistemas productivos, de lo contrario la inversión sería en vano. Teniendo en cuenta este concepto general, algo fundamental para mejorar el corredor económico agroexportador es la articulación de los corredores estructurantes panamericana sur y panamericana norte con cada uno de los sistemas de conectividad de las zonas alto andinas agrícolas. Esto se debe dar principalmente con el programa *Pro Región* del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y los programas de corredores viales, los cuales son fomentados por cada uno de los gobiernos regionales con el objetivo único y principal de conectar los grandes centros de producción de las zonas agrícolas de los andes con aquellas carreteras departamentales y nacionales. Se destaca que esta mejor conectividad y articulación entre las vías nacionales de la costa y de las zonas de los andes, debe darse conjuntamente con una mejora en los sistemas de acceso a los aeropuertos y puertos, de tal forma que sea mucho más ágil.

Tal nivel de articulación vial implica contar con una infraestructura eficiente, con lo cual existe la oportunidad para los agentes económicos de afrontar menores costos en sus procesos productivos. De esta forma, se dan ganancias económicas importantes por la mejora en la productividad. En especial, las empresas que se encuentran en las zonas altoandinas al enfrentar menores costos podrán asignar los recursos sobrantes en activos que le brinden mejores y mayores rentabilidades, con lo cual tendrán un portafolio mucho más diversificado, lo que a su vez origina que sean menos vulnerables ante shocks externos. Así también, tendrán como beneficio la aparición de economías internas, lo que les permite tener economías a escala. De esta manera, el Perú contaría con empresas más productivas y eficientes, con lo cual se encuentren en la capacidad de poder competir con otras, ya sean nacionales o internacionales. Es decir, se incrementaría y mejoraría la competencia en los diversos mercados asociados a tales sistemas productivos.

Corredor económico territorial minero del sur

A lo largo del tiempo, se ha podido ver que el sector minero ha sido el principal motor de la economía peruana -lo que parece continuará por muchísimo tiempo más-. Este tiene una gran incidencia en el país debido a la gran capacidad que posee de generación de empleos, tanto directos como indirectos. Además, es la principal fuente

de ingresos fiscales para el gobierno, lo cual es de suma importancia para llevar a cabo importantes proyectos de inversión como infraestructura vial, energía, saneamiento, colegios, establecimientos de salud, entre otros. Además, la actividad minera incentiva cierto nivel de industrialización del país, debido a las transacciones que realiza principalmente del sector manufactura por la compra de químicos, metal mecánico, textiles e indumentaria de protección para el personal, pero también realiza tratos con el sector transporte para poder movilizar los insumos, minerales y demás productos comercializables. Por todo ello, vemos que este sector genera un gran flujo de demanda de bienes y servicios a diversas industrias.

Ahora bien, la minería en el sur se ha ido expandiendo de forma constante y gran escala. Si se observa los valores de diversos indicadores sociales, económicos y territoriales, se podrá observar que con la mayor expansión se han desarrollado también varios procesos como las grandes inversiones, las dinámicas económicas y productivas de gran escala, la intensiva ocupación del territorio, el crecimiento poblacional, la aparición de conflictos sociales, etc. Así, es importante destacar que en la actualidad estos procesos van más allá de cierto espacio específico. Según Mendoza et al. (2014), muchos años atrás una inversión como la que realizó la minera Tintaya en la provincia de Espinar solo tenía efectos económicos, sociales, ambientales y culturales dentro de los límites de la provincia. Sin embargo, hoy en día no vemos eso, sino que tanto beneficios como costos de este tipo de inversiones se trasladan a otras provincias; es decir, se trascienden esos límites que antes se establecían. Esto se debe a que cada uno de esas provincias y distritos se vienen conectando cada vez más, y de forma articulada, y ello como consecuencia de la implementación de los corredores.

Asimismo, según esos autores, algo particular de la expansión de la minería del cobre del sur andino es la interconexión de los diferentes proyectos que encadenan corredores conformados por mineras a cielo abierto, plantas de procesamiento y fundiciones interconectados y potenciados por las carreteras, mineroductos y vías férreas. Dado ello, ya no se puede hablar de centros minero aislados – como muchos años atrás – sino que ahora se tiene enormes espacios de intervención geográfica con corredores, los cuales inician una fase productiva de forma articulada. Ahora bien, los autores recalcan el hecho de que no solo la gran minería genera corredores económicos mineros, sino también lo puede hacer la pequeña minería.

Corredor económico territorial minero del norte

Como se mencionó el país cuenta con varios corredores económicos territoriales. Sin embargo, cada uno de ellos se encuentra en diferente nivel de desarrollo, algunos se encuentran en una etapa incipiente. Este es el caso del corredor minero del norte que vincula principalmente a las regiones de Cajamarca, Piura y Lambayeque. En este sentido, resulta de vital importancia que el gobierno enfoque sus esfuerzos en generar mayores corredores, y dinamizar aquellos que se encuentran en etapa inicial, pues como hemos visto generan enormes beneficios para el país, con lo cual se puede hacer frente también a la pobreza.

Cuenca hidrográfica

Las cuencas hidrográficas, desde un análisis territorial, tienen características singulares debido a los espacios en los que se desenvuelven. Estas son relevantes para el desarrollo de todo ser viviente, y con ello en la creación y formación del medio ambiente. Así, la CEPAL (2013) sostiene que tienen muchas funciones para los territorios, ya que son vitales no solo para la naturaleza sino también para las sociedades y la economía. Esto último porque el agua es fundamental para la producción de alimentos agrícolas, lo cuales son tanto para consumo nacional como también para exportar.

Asimismo, son especialmente vulnerables y frágiles, ya que están expuestas a múltiples riesgos como al cambio climático (se ha evidenciado, por ejemplo, que las épocas de lluvia se han vuelto cada vez más cortas) y también al tipo al uso e intereses que tengan los diferentes actores. En ese sentido, también, se sabe que existe una competencia entre estos sobre el uso y aprovechamiento del agua de las cuencas (CEPAL, 2013). Sin embargo, también son consideradas riesgosas para la población que suele asentarse cerca de esas, ya que cuando se dan lluvias intensas ocurren inundaciones, las cuales dañan las casas, puentes, carreteras, con lo cual también se ve afectado el comercio. En CEPAL (2013) también menciona que cuenta una delimitación clara en cuanto a la superficie de captación y escorrentía de precipitaciones, pero no su área de influencia que no está específicamente limitada, ya que no está restringida solo a la superficie colectora, sino que es más extensa y bastante flexible.

Específicamente la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2003) ha trabajado metodologías para la formulación de proyectos y programas en cuencas hidrográficas. Propone específicamente herramientas de medición y seguimiento, para el control y conservación del suelo y del agua,

valoración y pagos de servicios ambientales, así como elementos de gestión conjunta y participativa de cuencas. En el Perú la Autoridad Nacional para el Agua (ANA) y el Ministerio del Ambiente han hecho avances importantes a nivel de la política, aunque con desafíos en la implementación de las medidas y la ejecución de los proyectos.

La gestión de cuencas en Perú

Se espera que las intervenciones que lleven a cabo los gobiernos en cuanto a cuencas contemplen e impulsen una gestión integral de estas, desde el punto de vista territorial, pues como se ha visto se impulsa el desarrollo de forma estratégica. En el caso de Perú, las experiencias en este sentido han sido limitadas tanto en número como en espacio territorial. Sin embargo, de las experiencias existentes como el programa de gestión integral de recursos hídricos y agro rural, se puede demostrar la viabilidad de aplicar una racionalidad territorial en el diseño y ejecución de programas y proyectos públicos relacionadas con la gestión y aprovechamiento del recurso hídrico (PNUD, 2009). Si se desea alcanzar un desarrollo sostenible, para así incrementar el bienestar de la población, el gobierno debe ser más constante y perseverante en la implementación de sus intervenciones. Además, sería beneficioso que analicen el pequeño grupo de proyectos o programas que se han llevado en cuanto a gestión integral, para identificar aquellos aspectos que se deben mejorar y los que se deben mantener.

El principal esfuerzo por parte del Estado peruano sobre el manejo y gestión de cuencas lo viene desarrollando la Autoridad Nacional del Agua (ANA), quien ha impulsado los comités de gestión de cuencas en el marco de una política y estrategia nacional de recursos hídricos (2015). En este importante trabajo se utilizó el enfoque territorial para sustentar las inversiones inter e intrasectoriales en la cuenca, bajo un enfoque de sostenibilidad del manejo del agua. Nótese la importancia del enfoque al reconocer que el recurso hídrico tiene diferentes usos (agricultura, saneamiento, energía, ecosistémicos, ambientales). El portafolio de proyectos en una cuenca se analiza entonces, desde el análisis del territorio en primer lugar, y luego en los servicios públicos asociados.

Anteriormente, también se hicieron algunos esfuerzos con el programa nacional de manejo de cuencas hidrográficas y conservación de suelos, también conocida como PRONAMACHCS. Este programa ha aplicado prácticas de conservación suelo, pero con una tecnología que fuese accesible para los campesinos, para así combatir la desertificación y el nivel de pobreza, lo cual está bajo el enfoque de manejo de microcuencas. Asimismo, se puede destacar un pequeño pero muy interesante proyecto en la zona altoandina sur “Proyecto Regional de Cuencas Andinas” del año 2007, con importantes lecciones aprendidas en las condiciones de sostenibilidad y participación de los beneficiarios

DESARROLLO URBANO Y MOVILIDAD URBANA

Los proyectos con enfoque territorial también se aplican en las políticas de desarrollo urbano. En las últimas décadas, con importancia en los proyectos de infraestructura vial y de transporte público masivo como los sistemas de buses BRT (Bus Rapid Transit) y sistemas de líneas de metro. La dinámica económica detrás de estos proyectos se analiza en las actividades que comprenden los factores principales como el trabajo, el capital y la tecnología, y su enorme efecto en la productividad. Sin embargo, este análisis cobra mayor sentido cuando se entiende la movilidad en un espacio geográfico y el modelo de crecimiento territorial.

Otros proyectos claves asociados a desarrollo y crecimiento urbano son los servicios de saneamiento, en el marco siempre de la gestión de riesgos frente a desastres. Ello se vuelve particularmente relevante en países de alta exposición a peligros sísmicos e inundaciones (Fenómeno El Niño) como el Perú, como a los efectos negativos (estrés hídrico) del cambio climático.

Finalmente, se han desarrollado portafolios de proyectos bajo enfoque de aglomeración urbano industrial, como base del desarrollo de economías locales y regionales. Parte sobre la concepción de reforzar una red de negocios y de pequeñas y medianas empresas en un espacio geográfico, conectado a mercados dinámicos. Los proyectos suelen estar expresados en sectores vinculados a la innovación productiva y la transformación tecnológica, y una infraestructura pública multisectorial para una adecuada logística comercial.

RECOMENDACIONES

El Perú cuenta con un plan nacional de infraestructura (PNIC) desde 2019, cuya versión actualizada debe publicarse a mediados del 2022. En este documento ya existe una clara identificación de corredores económicos con una potencial cartera de proyectos estratégicos. Es una excelente oportunidad para reforzar el enfoque territorial en las inversiones que necesita el país, y en el equilibrio del desarrollo territorial que deben buscar las políticas del Estado.

En ese sentido, el enfoque de brechas de servicios requiere y puede ser complementado con un enfoque territorial, básicamente para reforzar tres aspectos: a) la adecuada gestión de riesgos en el territorio, especialmente en cuanto al crecimiento urbano y su alta vulnerabilidad frente a peligros naturales b) el aprovechamiento del potencial crecimiento económico de los principales corredores logísticos del país ya identificados por el MTC y por el PNIC, y c) el equilibrado manejo de los recursos naturales y del agua en particular en las cuencas y ecosistemas sensibles del país.

Desde el punto de vista de los sistemas administrativos que rigen la gestión pública, el enfoque territorial requiere un alineamiento entre los sistemas de planeamiento, inversiones y presupuesto para la programación de los proyectos y del gasto público vinculado. Este alineamiento se puede expresar en las herramientas de diseño de proyectos, y la construcción práctica de proyectos piloto con una ingeniería de gestión acorde a las exigencias de su complejidad. Desde el punto de vista funcional, reforzar la política y estrategia multisectorial de la gestión de recursos hídricos, así como la política de desarrollo urbano, principalmente en las medianas y grandes ciudades.

Existe entonces una ruta desafiante en las políticas públicas para la implementación del enfoque territorial en el diseño y gestión de proyectos. Los gobiernos regionales y locales son los principales interesados en su aplicación. Lo interesante es que ya existe un camino recorrido, sobre el cual se puede escalar la aplicación de este enfoque. Las próximas elecciones serán una nueva oportunidad para ponerlo en la agenda pública.

BIBLIOGRAFÍA

1. Autoridad Nacional del Agua. (2014). Resultado del Monitoreo de la Calidad de Agua Superficial de la Cuenca San Juan – Chincha. <https://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/2577?show=full>
2. Autoridad Nacional del Agua (2015). Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos. <http://www.ana.gob.pe/nosotros/planificacion-hidrica/politica-estrategia-recursos-hidricos>
3. Albuquerque, F. (2003). Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. <https://silosilo.tips/download/planes-de-desarrollo-sostenible-en-los-parques-naturales-de-andalucia>
4. Berdegú, J. & Favareto, A. (2020). Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla <https://www.teseopress.com/desarrolloterritorial/chapter/balance-de-la-experiencia-latinoamericana-de-desarrollo-territorial-rural-y-propuestas-para-mejorarla-2/>
5. Berdegú, J. Fernández, M. & Mlynarz, D. (2013). Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile. Documento de Trabajo N° 26 Serie Estudios Territoriales. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1383848124DOC26NuevaAgendaRegionalBerdegueFernandezMlynarz.pdf
6. Caballero, J., Trivelli, C. & Clarck, M. (2007). Desarrollo territorial. En Perú, la oportunidad de un país diferente. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/Desarrollo_territorial._Cap._X_1.pdf
7. Carvajal, D. (2017). Del Enfoque Territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del acuerdo de paz. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/44210/4.%20Daniel%20Carvajal.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
8. CEPAL (2013). Guía Análisis Y Zonificación De Cuencas Hidrográficas Para El Ordenamiento Territorial. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36817/S2014205_es.pdf
9. Chávez, M. & Cornelio, R. (2021). Articulación de los corredores económicos y su relación con el producto bruto interno, en las Regiones Junín, Pasco y Huánuco, período: 2007-2019. [Título de Licenciatura]. Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión. http://repositorio.undac.edu.pe/bitstream/undac/2375/1/T026_42354717_T.pdf
10. Chile. Ministerio de planificación (2008). Programa de descentralización y desarrollo regional. Planificación y proyectos territoriales. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/planifyproy.territ-enf.integral.pdf>

11. Colombia. Dirección Nacional de Planeamiento (DNP) (2019). Enfoque y gestión pública territorial. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/Enfoque%20y%20gestion%20territorial.pdf>
12. Fernández, J., Fernández, M. & Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44905/1/S1900977_es.pdf
13. Guerra-García, G. (2004). Infraestructura para los corredores. *Semana Económica*. Lima, nov., n.º 945.
14. INTA. (2007). Enfoque de Desarrollo Territorial. Proyecto Específico “Promoción y fortalecimiento de Proyectos de apoyo al Desarrollo Territorial para la mejora de la competitividad sistémica regional”. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. <https://inta.gov.ar/sites/default/files/scriptmp-enfoque.pdf>
15. INRENA. (2003). Evaluación y Ordenamiento de los Recursos Hídricos de la Cuenca Del Rio San Juan. Ministerio de Agricultura. http://sigrid.cenepred.gob.pe/docs/PARA%20PUBLICAR/ANA/Estudio_hidrologico_San_Juan.pdf
16. Jarquín, N., Castellanos, J. & Sangerman, D. (2017). Pluriactividad y agricultura familiar: retos del desarrollo rural en México. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 8(4), 949-963. <http://cienciasagricolas.inifap.gob.mx/index.php/agricolas/article/view/19/16>
17. Mendoza, A. Passuni, S. & De Echave, J. (2014). La Minería en el Sur Andino: El Caso de Cusco. <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2017/03/La-Miner%C3%ADa-en-el-Sur-Andino-Cusco.pdf>
18. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2013). Lineamientos básicos para la formulación de proyectos de inversión pública con enfoque territorial. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/anexos/2013/Anexo-22-Lineamientos_v1.2.pdf
19. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2008). Pautas metodológicas para la incorporación del análisis de riesgo en los proyectos de inversión pública. <https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/documento/184>
20. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2019). Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf
21. Negrín, R. (2010). Participación Social Y Desarrollo Territorial y Rural Sustentable. http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012/029_trabajo_atm_negrin.pdf
22. Neyra, G. (2007). La economía de la macrorregión sur: un análisis estructural. *Consortio de Investigación Económica y Social*. <https://cies.org.pe/sites/default/files/files/otros/economiaysociedad/09-neyra.pdf>
23. PNUD. (2009). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009 Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte II: una visión desde las cuencas. <https://sinia.minam.gob.pe/download/file/39111>
24. Rozenblum, Constanza (2006). El turismo rural como impulso para procesos de desarrollo local. Estudios de caso en la región pampeana argentina. [Tesis de maestría inédita]. Universidad Nacional de General San Martín – Universidad Autónoma de Madrid, Buenos Aires.
25. Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003), El enfoque territorial del desarrollo rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José de Costa Rica. <http://repiica.iica.int/docs/B0400e/B0400e.pdf>
26. Soto, M. (2005). Influencia de los corredores económicos en la producción de limón de exportación en la región Piura. *The bi-annual academic publication of Universidad ESAN*, 11(20), 2006.