

# DESARROLLO TERRITORIAL

## Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina

Carlos Sandoval Escudero



NACIONES UNIDAS

C E P A L

# DESARROLLO TERRITORIAL

## Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina

Carlos Sandoval Escudero



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Carlos Sandoval Escudero, Asistente de Investigación del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN:1994-7364

LC/L.3799

LC/IP/L.331

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen.....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>I. Marco referencial de las metodologías de planificación regional y local .....</b>	<b>11</b>
A. La planificación.....	11
B. La planificación regional.....	15
C. La planificación local.....	18
D. La planificación territorial.....	19
E. Las dimensiones de la planificación .....	20
F. La planificación, su dinámica y momentos .....	21
<b>II. Enfoques metodológicos para la planificación regional y local.....</b>	<b>23</b>
A. La conformación del Estado y su relación con la planificación .....	23
B. Evolución de las metodologías de planificación .....	24
C. Primeros enfoques de la planificación regional y local.....	26
D. Planificación sobre la base de metodologías.....	30
1. Planificación normativa del desarrollo regional y local.....	30
2. Enfoques por estadios .....	38
3. Desarrollo rural integrado .....	39
4. Modelos de planificación basados en sistemas .....	41
5. Propuestas basadas en el modelo estratégico .....	49
6. Planificación centrada en la negociación .....	54
7. Planificación participativa.....	55
8. El enfoque de la microplanificación .....	59
9. Planificación del desarrollo integrada .....	61
E. Planificación sin planes.....	63
1. Planificación basada en proyectos .....	64
2. El enfoque de las políticas públicas .....	64

F.	Enfoques actuales de planificación regional y local .....	67
1.	Metodologías que priorizan la definición de objetivos .....	67
2.	Metodologías para conjuntos de territorios .....	70
<b>III.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>73</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>77</b>
	<b>Serie Desarrollo Territorial: números publicados .....</b>	<b>83</b>

### Índice de cuadros

CUADRO 1	ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN Y PAPEL DEL ESTADO .....	25
CUADRO 2	LAS PREGUNTAS DEL ENFOQUE PROSPECTIVO .....	42
CUADRO 3	SANTIAGO: EJEMPLOS DE VECTORES DE PROBLEMAS Y DE RESULTADOS, EN EL CASO DEL PROBLEMA DE DESABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DEL BARRIO ZANJÓN DE LA AGUADA .....	49
CUADRO 4	FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL POR NIVELES DEL ESTADO .....	56
CUADRO 5	MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA INTEGRALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN .....	62
CUADRO 6	REGIÓN DE LOS LAGOS (CHILE): PRIORIDADES OBTENIDAS POR LOS JUICIOS PAREADOS EN UN CASO DE DESARROLLO RURAL .....	69
CUADRO 7	REGIÓN DE LOS LAGOS (CHILE): ASPECTOS A SER PRIORIZADOS DEL SECTOR TURÍSTICO EN UN CASO DE DESARROLLO RURAL .....	70

### Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	RACIONALIDAD TÉCNICA EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL .....	17
DIAGRAMA 2	DIMENSIONES Y NIVELES DE LA PLANIFICACIÓN .....	21
DIAGRAMA 3	PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL .....	22
DIAGRAMA 4	EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL ÉNFASIS EN LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL .....	26
DIAGRAMA 5	ÉNFASIS EN LA RELACIÓN DE LOS CONTENIDOS DEL PLAN Y LAS METODOLOGÍAS .....	29
DIAGRAMA 6	MODELO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SOBRE LA BASE DEL USO DEL SUELO .....	34
DIAGRAMA 7	MODELO DE PLANIFICACIÓN BASADO EN USOS POTENCIALES DEL TERRITORIO .....	35
DIAGRAMA 8	RESUMEN DE LAS ETAPAS DEL PLAN REGULADOR LOCAL .....	36
DIAGRAMA 9	LA FUNCIÓN CRUZADA EN EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO .....	39
DIAGRAMA 10	ESQUEMA DE INTERRELACIÓN DE “MOMENTOS” EN LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL .....	47
DIAGRAMA 11	SANTIAGO: EJEMPLO DEL ÁRBOL EXPLICATIVO EN EL CASO DEL PROBLEMA DE DESABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DEL BARRIO ZANJÓN DE LA AGUADA .....	48
DIAGRAMA 12	METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA CIUDADES .....	51
DIAGRAMA 13	ESQUEMA DE LA METODOLOGÍA ILPES/CEPAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA .....	53
DIAGRAMA 14	DIAGRAMA DE APROXIMACIÓN METODOLÓGICA A LA MICROPLANIFICACIÓN .....	60
DIAGRAMA 15	PLANIFICACIÓN SIN PLANES: RELACIONES DE LOS ENFOQUES DE CONTEXTO Y DE EJECUCIÓN .....	65
DIAGRAMA 16	ENFOQUES DE INTEGRACIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANIFICACIÓN .....	66
DIAGRAMA 17	DIAGRAMA DE ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	67
DIAGRAMA 18	REGIÓN DE LOS LAGOS (CHILE): ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE UN ESTUDIO DE CASO DE DESARROLLO RURAL .....	69

**Índice de mapas**

MAPA 1	SUBREGIÓN MEDIA SÃO FRANCISCO (BRASIL): EJEMPLO DE ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DE INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA.....	45
--------	---	----



## Resumen

---

El documento presenta una revisión de las principales escuelas de la planificación del desarrollo, aplicadas a nivel territorial en América Latina y el Caribe. El trabajo presentado, busca establecer una relación entre el rol del Estado y las corrientes metodológicas que se han presentado a lo largo del tiempo, principalmente entendiéndolas como una respuesta a la creciente complejidad, tanto temática como procedimental, en que el sector público busca impulsar los procesos de desarrollo a nivel subnacional.





## Introducción

---

Este documento forma parte de una serie de trabajos desarrollados con motivo de la conmemoración de los 50 años del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Su finalidad es el reconocimiento de la extensa trayectoria del ILPES en materia de estudios y análisis de la problemática del desarrollo regional y local, expresada a través del ejercicio de la planificación a nivel territorial, regional y local.

El objetivo específico del estudio es la revisión de las diferentes metodologías de planificación subnacional que han sido aplicadas en América Latina, buscando entender el vínculo entre estas herramientas y los enfoques asociados al papel y la función del Estado prevaleciente en su época. La hipótesis de trabajo que se plantea en este trabajo es que la vinculación de aspectos procedimentales se ha manifestado de forma funcional con el paradigma del papel estatal. A pesar de la relación natural que debiera existir entre estas variables, la evidencia muestra que existe un importante rezago temporal en el surgimiento de estas propuestas doctrinales, su desarrollo y la posterior aplicación de las metodologías, por lo que las diferentes escuelas se han superpuesto en la evolución histórica, generando modelos mixtos o de transición. Por esta razón, las metodologías que se abordan en estas páginas son principalmente aquellas que han sido aplicadas o debatidas en América Latina y el Caribe y en las cuales el ILPES ha realizado algún aporte, directa o indirectamente.

Se asume que el estudio del ámbito metodológico de la planificación a nivel territorial tiene relevancia si se entiende como una de las expresiones directas de la función de gobierno que cada Estado ejerce en sus distintos niveles, en especial en la actualidad, donde esta función se ha visto desafiada por la mayor dinámica y complejidad del contexto socioeconómico.

La discusión metodológica de este estudio se sustenta en un conjunto de cinco premisas básicas. En primer lugar, se observan procesos de descentralización incompletos o parciales en América Latina, que limitan las reales capacidades de los gobiernos subnacionales para generar procesos de desarrollo endógeno, transformando la acción de planificación en un ejercicio teórico y mecánico que no se incorpora efectivamente como una guía de la gestión real.

En segundo término, existe una demanda creciente de incorporación de elementos o condicionantes del desarrollo que son transversales a los territorios, configurados como derechos o mínimos sociales que deben ser asimilados a la definición de objetivos o estrategias subnacionales. En

esta condición se encuentran temas como el enfoque de género, la sustentabilidad ambiental, el respeto por las minorías, la integración social y la participación social, entre otros.

En tercer lugar, puesto que los impactos de la globalización no son todavía asimilados o entendidos completamente en la dualidad global-local, la forma de enfrentar la construcción de identidad local, un instrumento fundacional en los procesos de planificación territorial, suele ser asumida como una forma de identificación endógena, sin asumir la interrelación con los elementos emergentes de la interculturalidad o las relaciones económicas internacionales.

Un cuarto aspecto es que no existe un conocimiento hegemónico y estandarizado en materia de planificación, debido al papel que juega un actor social único a nivel de un territorio, en virtud de que el conocimiento relevante para la planificación a nivel territorial surge o se construye como fruto de la interacción, negociación y discusión (Martín y Merinero, 2010).

Por último, en quinto término, la excesiva especialización o sectorización de la gestión pública, que se considera una forma eficiente en el corto plazo de responder a la necesidad de soluciones para problemas con base territorial, no proporciona respuestas a condiciones estructurales o complejas de las sociedades y limita la forma de enfrentar de manera integral los problemas latentes.

Los instrumentos metodológicos han tratado de enfrentar estos nuevos desafíos, generando propuestas que se agrupan por sus características en el marco de las denominadas escuelas o modalidades de la planificación.

Este documento se basa en la revisión de la literatura, las normas, las regulaciones propias de los países, los informes técnicos publicados y las evaluaciones de casos destacados de aplicación de estos enfoques metodológicos o escuelas de la planificación.

El texto se ha estructurado en tres capítulos. En el primer capítulo se aborda el marco referencial de las metodologías de planificación y se presentan sus principales definiciones. Al examen de los enfoques metodológicos para la planificación a nivel de territorios se dedica el segundo capítulo, considerando las distintas escuelas que caracterizan sus expresiones en práctica. En el tercer capítulo se presentan las conclusiones.

# **I. Marco referencial de las metodologías de planificación regional y local**

---

## **A. La planificación**

Una de las primeras preocupaciones al iniciar un debate sobre las metodologías de la planificación es definir de manera clara los conceptos fundamentales. Es relevante distinguir la existencia de al menos dos formas de enfrentar el estudio de la planificación. El primer enfoque está asociado a la comprensión de esta como un fenómeno individual y colectivo que se manifiesta naturalmente en la realidad, por lo que puede haber una aproximación como si fuese un objeto de estudio de una ciencia o disciplina. El segundo enfoque se orienta a concebir la planificación como una disciplina propiamente tal, es decir un campo de estudio, en el que puede utilizarse el método científico.

La actividad de planificación es un fenómeno de antigua data, cuyo origen podría encontrarse en el período en que las primeras comunidades nómades se transformaron en sedentarias (alrededor de 10.000 años A.C.) (Morris, 1972). La ocurrencia periódica de ciertos fenómenos naturales, tales como los períodos de siembra y cosecha asociados a lluvias, migraciones de animales, subidas de cauces de ríos, cosechas y otros factores, requería un esfuerzo de establecer patrones de comportamiento de las variables que afectaban la vida en comunidad, encontrando regularidades que podían configurarse como formas previsibles de entender el futuro y, por tanto, anticiparse a este, en un ámbito de mayor complejidad que la mera recolección de datos. Estas primeras expresiones del fenómeno estaban estrechamente relacionadas con el uso del territorio y buscaban controlar la naturaleza en virtud de la necesidad de supervivencia de la comunidad. En ese marco surgieron expresiones de formas de ordenamiento territorial reflejadas, por ejemplo, en asuntos como la localización de las aldeas, el acceso al agua, el uso alternativo del suelo para vivienda, agricultura, pastoreo y disposición de los residuos, entre otros.

El establecimiento de centros poblados se constituyó como uno de los medios más efectivos para ejercer el poder sobre un territorio determinado (Fernández Güell, 2006). Esto se tradujo en que la planificación aplicada a fines militares, como la conquista y el uso del territorio, fue la expresión más importante de esta actividad en civilizaciones como la antigua Grecia, de donde proviene incluso el concepto de estrategia, que tiene su origen en el griego *estrategos* y se entiende como “el arte de

conducir las tropas a la victoria”. En la misma idea, coincide el filósofo y general chino Sun Tzu, que en el 400 A.C. compiló un conjunto de enseñanzas populares con el desarrollo de conceptos y estrategias aplicados a la guerra.

En el lenguaje cotidiano se asume que la planificación se refiere a la “acción y efecto de planificar” y a aquel “plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”, (Real Academia Española, 2011). La segunda acepción del concepto entrega elementos para señalar que la principal orientación a la cual hace referencia está considerada desde la visión pasiva, tomando en cuenta al producto del proceso, y por tanto, el resultado de la planificación.

El estudio sistemático de la planificación a nivel institucional se estructura de manera científica con los trabajos a fines del siglo XIX de Taylor y Fayol, cuyas propuestas incorporan la noción de “previsión”, asociada a una etapa dentro de un ciclo de administración, tanto en la gestión empresarial e industrial, como en la gestión del Estado. Fayol asume la postura de que “la previsión es calcular el porvenir y prepararse para ello”, incorporando al mismo tiempo la idea que hasta hoy tiene una enorme validez en relación con el Estado: “Gobernar es prever” (Fayol, 1916).

Una de las apreciaciones más sencillas del concepto de planificación es la que presenta Matus (1998), enfocándose en el principal aspecto al enfatizar: “La planificación es el pensamiento que precede a la acción”, considerando por tanto que es parte de un proceso y que por ello le corresponde una función de orientación o guía de las otras etapas del ciclo. El autor pone de relieve la posición que ocupa la planificación en el marco de las demás acciones del gobierno, como “el cálculo sistemático y articulado que precede y preside la acción” (Matus, 1983). En consecuencia, se plantea como un requisito para la administración y el gobierno del Estado en cualquiera de sus niveles.

Planteamientos similares, que enfatizan en la noción de proceso continuo, asumen que la planificación se entiende como “el conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos), con la forma de lograrlo (estrategia) y los instrumentos de que se dispone para tales propósitos (políticas, programas, presupuestos). En este sentido, la planificación es un ejercicio permanente e iterativo, en tanto desarrolla sus planteamientos y propuestas a través de sucesivas aproximaciones, proponiendo, verificando y retroalimentando las proposiciones iniciales” (Soms, 1995). Al incorporar la temporalidad futura, en la que se sitúa la planificación, se la puede definir “como la aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar los cursos de acción alternativos con vistas a la toma de decisiones adecuadas y racionales, que sirvan de base para la acción futura” (Siedenberg, 2010).

Asociado a la problemática de los territorios, en especial al entorno urbano, Manuel Castells señala que la planificación es: “La intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social (incluido lo político) y/o sobre sus relaciones, con el fin de asegurar la reproducción ampliada del sistema; regular las contradicciones no antagónicas, asegurando de esta forma, los intereses de la clase social dominante y la reproducción estructural del modo de producción dominante” (Castells, 1974). Esta noción política es relevante para asumir un rol de la planificación como marco estructurador y guía de los cambios sociales en tanto “proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado” (Buarque, 1999).

A partir de los planteamientos anteriores es posible concluir sobre el concepto de planificación:

- Es una disciplina con diversos orígenes, enfoques y herramientas, en la que existen aportes de la sociología, administración, ciencia política, economía, entre otras. Esta característica la constituye en un objeto de estudio complejo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Considerando las características que la epistemología asigna a los objetos de estudio complejos.

- Está integrada por un conjunto de elementos presentes en la definición de planificación, como el diagnóstico, la definición de objetivos y la conformación de planes.
- De las definiciones presentadas surge con claridad la idea de lo político, en el sentido de definición de las grandes orientaciones, principios, valores y creencias, entre otros factores que se integran en el proceso, para formar el denominado “proyecto político”. Este puede variar de acuerdo a las circunstancias o condiciones de cada lugar.
- La planificación es una de las etapas de un proceso de gestión y/o de gobierno. Puede entenderse como la primera etapa, pero si se asocia a un proceso continuo, es una más de las etapas cuyo insumo general se vincula a la evaluación.
- Se tiende a considerar a la planificación asociada o integrada con el proceso de dirección, lo que hace más complejo el análisis de sus características e implicaciones.
- Surge de forma implícita la concepción de racionalidad de la planificación, entendida como la concordancia de la planificación con la identificación y el logro de un fin superior. Metodológicamente se puede entender como asociada a la construcción de grandes visiones colectivas de desarrollo. Sin embargo, la principal función de la planificación es la formulación de los objetivos a alcanzar.

De forma complementaria a lo señalado, el proceso de planificación se presenta como una actividad multidimensional, en la que convergen al menos tres dimensiones, según Mintzberg y otros (1999): “Una organización puede planificar (tomar el futuro en consideración) sin comprometerse con una planificación (un proceso formal) inclusive aunque se produzcan planes (intenciones explícitas)”. Por ejemplo, se pueden hacer esfuerzos para desarrollar documentos cuyas ideas podrían concretarse mediante metodologías sistemáticas (bastaría con definir un objetivo). De esto se desprende la importancia de los marcos metodológicos aplicados.

Desde el punto de vista metodológico, es importante tener en cuenta que el proceso de planificación se interrelaciona estrechamente y modifica la estructura e interrelaciones presentes a nivel regional o local (el objeto de estudio de intervención). Es posible asumir que la planificación no es neutra con el objeto, ya que lo modifica antes, durante y después del proceso, generando una dinámica. Este fenómeno tiene mayor nitidez al analizar las metodologías en aplicación respecto de los resultados del proceso de planificación.

Junto con lo anterior, en el contexto de las actividades de los Estados en América Latina, la planificación es una actividad y un proceso cuyas herramientas actúan por lo general de manera indirecta sobre el objetivo de intervención, lo que genera un conjunto de condiciones:

- Los efectos solo pueden ser observados en un tiempo posterior a las intervenciones.
- Existen influencias externas y fuera de la capacidad directa de control, que pueden afectar a las estrategias explícitas, para impulsar o limitar el cumplimiento de los objetivos definidos.
- Se generan externalidades en las estrategias planificadas capaces de afectar otros objetivos, pudiendo ser complementarias e incluso contradictorias.
- En economías mixtas, las estrategias tienden a ser generalmente instrumentos de intervención indirecta, en los que la relación de causa y efecto está mediada por factores y condicionantes que no son de competencia de la autoridad, y en consecuencia se actúa sobre intereses y demandas de un conjunto de actores (públicos y privados) mediante la generación de incentivos o desincentivos.

Las metodologías de planificación usadas deben considerar estas condiciones y adoptar medidas para minimizar estos factores restrictivos de la eficacia del proceso de planificación.

Es necesario diferenciar el ejercicio de planificación preocupado del desarrollo de una estructura social asociada a un territorio, de aquellos procesos que son realizados a nivel organizacional (intrainstitucional). Esta planificación por lo general adopta los fines asociados al desarrollo de esta

forma de territorio, dado que el objeto de intervención (un territorio) no está constituido como una organización única y específica, con límites claros y responsabilidades definidas (pública o privada) y, en consecuencia, tiene las siguientes diferencias conceptuales y metodológicas con la planificación a nivel organizacional:

- Un mandato difuso y con funciones o competencias generales, que puede ser interpretado de acuerdo a un programa político.
- Contiene diversos elementos constitutivos como las personas, los recursos, las necesidades, o las oportunidades, que pueden estar o no estructuradas.
- La presencia de actores sociales, que ejercen legítimamente su influencia para la incorporación de sus propios objetivos en la agenda pública. Esto determina la necesidad de conciliar los principios de legitimidad e interés público.
- Se presenta un conjunto de estructuras sociales, económicas y culturales internas al objeto de planificación, que ejercen su influencia en la forma como se definen los objetivos y estrategias.
- En contrapunto con el enfoque de planificación sectorial e institucional, tanto la planificación regional como local tienen como esquema metodológico un eje de trabajo donde es central el análisis y la proyección de los impactos o interrelaciones espaciales de la definición de objetivos o estrategias, centrando la preocupación en cómo se determinan y manifiestan los objetivos planteados en el territorio. Es necesario un marco metodológico distintivo para responder a este desafío.
- Crecientemente, se agregan principios mínimos incorporados como referencias no negociables a modo de bases iniciales en la definición de las estrategias. Por ejemplo, consideraciones transversales como el enfoque de género, la sostenibilidad del desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la multiculturalidad y la participación, entre otros.
- El principio de la proximidad implica una alta interdependencia y una condición de permanente negociación, en formas de juegos reiterados (analizables mediante enfoques como el de la teoría de juegos), que tienden en el largo plazo a ser los gérmenes para el desarrollo de condiciones como la confianza entre actores, un elemento fundamental para impulsar procesos de generación de consensos.
- El principio de la trascendencia intertemporal se asocia a la alta probabilidad que el territorio, ciudad o localidad persista en el mediano y largo plazo, de modo que los efectos de las intervenciones se pueden apreciar en el largo plazo, a diferencia de lo que ocurre a nivel corporativo, donde una empresa puede ser adquirida por otra o, en su peor expresión, desintegrarse o desaparecer.
- La interrelación social, en la que se asume que los involucrados en los procesos de planificación son afectados o beneficiados por las intervenciones definidas, y en consecuencia están dentro del objeto de estudio, y no son observadores externos.
- El territorio, en cualquiera de sus niveles de análisis, se constituye de factores donde las diferencias en materia de características y deseos son un elemento valioso por sí mismo, que puede ser aprovechado como base vocacional para la creación de imágenes colectivas de desarrollo. Esta heterogeneidad es una condición de la naturaleza propia del objeto de planificación (asociados por ejemplo a la identidad local, el capital social y capital institucional, entre otros), como una demanda del reconocimiento y valorización de estas diferencias.

A partir de las características propias de la planificación aplicada a un territorio y que esta se enmarca en un proceso de gestión pública territorial, la planificación del desarrollo, esta se transforma en una de las herramientas más importantes para la administración y el gobierno de una sociedad, definiendo las siguientes funciones en relación con la búsqueda del fin último:

- i) Una función de conocimiento: en el proceso de planificación se genera el conocimiento del objeto de planificación, de manera compartida con la comunidad participativa, o en un entorno más cerrado (tecnocrático).
- ii) La función de generación de consensos, asociada al establecimiento de acuerdos mínimos sobre el qué y el cómo se lograrán, definiendo prioridades, responsabilidades y resultados esperados.
- iii) La función de comunicación: esta actividad no solo consiste en la diseminación de información hacia la comunidad, sino que permite construir mecanismos e instrumentos para facilitar el intercambio de opiniones, intereses, el conocimiento mutuo y la generación de los consensos. El elemento básico se plantea en la definición del concepto de “hacia dónde vamos”.

## B. La planificación regional

En esta sección se abordará una modalidad de planificación que se aplica a una estructura social denominada región, que por lo general, tiende a ser asimilada al nivel intermedio del Estado. En la noción de planificación regional destaca la idea que su objeto de estudio es una estructura social y geográfica con características paramétricas, dado que, teóricamente, las regiones se definen sobre el marco de parámetros que marcan condiciones homogéneas de un territorio a otro. Sin embargo, existen variadas aproximaciones al concepto de región. Las más sencillas aluden a que se trata de un recorte administrativo, generalmente amplio, que se distingue de la nación como un todo (Carbonell y Seltzer, 2011). La primera acepción del concepto es considerar a una región como “1. Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.” (Real Academia Española, 2011). Sin embargo también incorpora el uso asociado a: “2. f. Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas e histórico-sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.” (Real Academia Española, 2011).

Si bien este último sentido se acerca a la idea de territorio, dado que se puede considerar como una forma de estructurar el Estado, también existe una aproximación general: “3. f. Todo espacio que se imagina ser de mucha capacidad” (Real Academia Española, 2011), de modo que una región podría contener también un conjunto de países. Esta amplitud que se observa al revisar las aproximaciones desde el lenguaje, no permite definir un marco metodológico propio, claro y distintivo, que favorezca un ejercicio de planificación asociado al papel de la región en el desarrollo. Se requiere precisar doctrinariamente la referencia a las características y funciones de la planificación regional. Así, la región puede también entenderse como “un tipo de territorio organizado que contiene, en términos reales o potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto” (Boisier, 1979).

La mirada semántica de la planificación regional asegura que su ejercicio se dirija hacia su objeto de estudio, la región. Sin embargo, no brinda una concepción funcional de su fenomenología, lo que dificulta distinguir conceptual y metodológicamente la práctica de esta actividad. En torno a esta falencia, algunos aportes como los de Klaus Heidemann han permitido precisar las características distintivas de la planificación regional, al plantear qué acontece cuando “informaciones representativas de la realidad son generadas con el objetivo de validar deliberaciones aceptables que deben ser traducidas en instrucciones posibles” (citado en Siedenberg, 2010). Por otro lado, en lo concerniente a su función, Hillhorst sostiene que la planificación regional asume como finalidad última la “coordinación de las actividades y programas entre los niveles nacionales y locales” (Hilhorst, 1973), es decir, un papel articulador de un nivel a otro (Hilhorst, 1980). En cuanto a la finalidad del proceso, la planificación regional se puede entender como una “actividad técnico política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad, de su estructura y funcionamiento” (Lira, 2006). A pesar de estos interesantes aportes, aún no se aprecia una reflexión explícita sobre el objeto de estudio considerando las características propias del proceso.



Buscando responder a las falencias teóricas, Sergio Boisier introdujo el concepto de “problema regional”, para delimitar el ámbito específico de preocupación de la planificación regional. Lo explicó como aquellos problemas en los que las condiciones geográficas regionales desempeñan un papel relevante en la definición de sus características (Boisier, 1976). El elemento distintivo de este tipo de problemas es su fuerte interrelación con las condiciones físicas, sociales y de localización, que evidencian un alto grado de relación sistémica, a diferencia de la aproximación local. Complementariamente, sostiene que la preocupación principal de la planificación regional está en especial concentrada en los aspectos políticos de la relación región-nación, buscando maximizar la capacidad de negociación de la primera (Boisier, 1979).

En el marco de este objeto de estudio, se presenta la planificación regional desde varias perspectivas. La primera de estas, centrada en la escuela de la planificación regional, se preocupa de los “problemas regionales” y el enfoque nacional, que se puede asociar con las “regiones problema”.

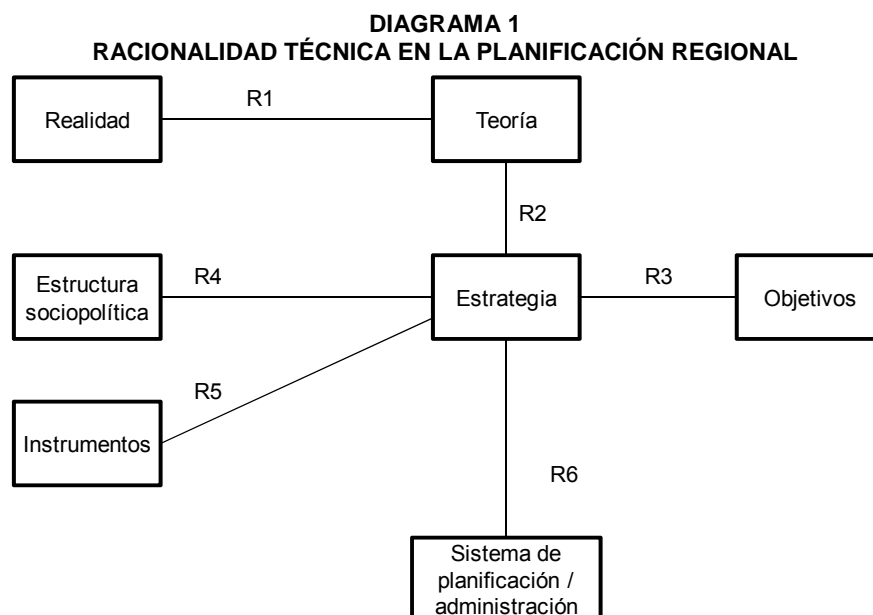
En el ejercicio de la planificación a nivel regional se pueden distinguir dos grandes ámbitos de responsables. La primera aproximación se asocia al proceso de planificación de la autoridad nacional o sectorial en una región determinada. Se entiende generalmente como una secuencia desde arriba hacia abajo. Esta condición puede o no crear una institucionalidad a nivel regional que planifique, aunque la motivación y la iniciativa del proceso se mantienen en el nivel central, buscando principalmente solucionar problemas del país como un todo, cuya base es regional.

Un segundo enfoque se funda en el proceso mediante el que una región busca definir su propio plan de acción futuro, sobre la base de la definición de sus objetivos de desarrollo para resolver problemas complejos que afectan el logro de sus fines, o el aprovechamiento de las ventajas que posee.

En contraposición con otros niveles de planificación, como por ejemplo la de tipo local, se observa una diferencia relevante en el nivel regional, que es su posición de enlace de las esferas nacional y local, desempeñando un papel importante en la coordinación de planes sectoriales. Los vínculos que preocupan a nivel regional están dados por el examen de las relaciones de grupos de intereses e instituciones más que de individuos. Resalta la existencia de una lógica de encadenamiento de la planificación regional y local enmarcada por una verticalidad (de arriba hacia abajo), en la que los principios, objetivos y estrategias nacionales deben ser incorporados en los instrumentos subnacionales de planificación, sirviendo estos como una suerte de “territorialización” de las orientaciones globales, a nivel del país como un todo. En este caso, se entiende la vocación de planificación regional en el ámbito de un proceso de negociación, por tanto, metodológicamente conlleva un esfuerzo de generación de acuerdos y compromisos (Boisier, 2006) de los actores del desarrollo regional y los diferentes niveles del Estado. Deben tenerse en cuenta tres factores clave: las personas involucradas en la negociación, el problema que es negociado y el proceso que se aplicará. La relación de estos elementos determinará que los resultados sean exitosos, es decir, mutuamente beneficiosos, en el marco de la legalidad y legitimidad del proceso.

En la teoría general del esquema metodológico de la planificación regional se describen postulados básicos, expresados en racionalidades técnicas conformadas por las relaciones de tres elementos: realidad, teoría y objetivos. Un análisis vigente para entender la racionalidad técnica a nivel metodológico es el de Helmsing y Uribe-Echeverría (1981), que postula el estudio de los siguientes componentes:

- La relación entre los objetivos, la estrategia y su base teórica.
- La factibilidad de su ejecución.
- La capacidad de orientar y coordinar la acción.



Fuente: B. Helmsing y F. Uribe-Echeverría, "La planificación regional en América Latina. ¿Teoría o práctica?", Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica (E/CEPAL/ILPES/G.6), S. Boisier y otros, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), septiembre de 1981.

La relación entre realidad y teoría es la denominada relación de validez (R1), asociada a la calidad de la teoría que será usada como sustento conceptual de la planificación, dado que ha sido configurada como un instrumento para explicar la realidad, definido como el "deber ser" de un modelo (en sus aspectos económicos, sociales y culturales, entre otros.). Esta racionalidad es de gran importancia para la planificación y el ordenamiento territorial puesto que, por lo general, se definen modelos basados en marcos teóricos reales e ideales de uso del territorio. La relación de consistencia (R2) se manifiesta en la coherencia de la estrategia y la teoría, donde se asocia más estrechamente la capacidad de transformar los elementos normativos teóricos en propuestas de intervención. La racionalidad de eficacia (R3) se analiza mediante la pregunta: ¿Es posible que la estrategia dé cuenta del cumplimiento de los objetivos?; es decir, si existe la capacidad de que lo planificado, por sí mismo, pueda modificar la realidad. La relación entre los elementos sociopolíticos y la estrategia es la denominada factibilidad política (R4). Las relaciones entre los instrumentos y estrategias (R5) son consideradas una relación de factibilidad operacional, dado que las propuestas definidas en la estrategia deben ser posibles de desarrollar en la práctica. La relación de los sistemas de planificación y la estrategia (R6) se comprende como la orientación y coordinación.

La anterior propuesta también se manifiesta en la articulación de la práctica, doctrina, ideología y teoría, todas dimensiones que se integran en la planificación regional de modo particular en cada realidad (Friedmann y Weaver, 1979). Esto se expresa en que muchos de los problemas centrales que ha buscado enfrentar la planificación regional se basan en los efectos de una suerte de "economía dual" (Chaudhuri, 2001), entendida como la presencia simultánea de dos tipos de economías en un territorio: una de gran dinámica, tecnología y con tendencia a la concentración espacial, y otra caracterizada por una baja productividad y lento crecimiento, que por lo general se distribuye en el territorio. Esta dualidad está presente en la preocupación por las disparidades y reequilibrios territoriales. Dicho fenómeno se observa en al menos dos tipos distintos de desigualdades (Bielza de Ory, 1991). La primera, denominada desigualdad horizontal, incluye por ejemplo las externalidades negativas generadas en territorios adyacentes a grandes megalópolis, y el despoblamiento de territorios deprimidos. En la segunda, denominada desigualdad vertical, se encuentran, por ejemplo, territorios donde hay congestión

y problemas de calidad de vida de la población; zonas con un mal uso del suelo; localización inadecuada de infraestructura y servicios, y problemas de gestión de riesgos naturales.

La planificación regional tiene generalmente una competencia más directa en temas como: (i) la definición de sistemas de asentamientos humanos, que considera roles y jerarquías de acuerdo a objetivos regionales; (ii) los procesos de metropolización y expansión urbana, asociados a la conurbación o desarrollo de áreas metropolitanas y sus respectivas articulaciones de objetivos de manera horizontal; (iii) planificación de cuencas y valles hidrográficos; (iv) los procesos de reequilibrio territorial, como reacción a la concentración o diversificación de la población y la actividad; (v) zonas de transición y depresión; y (vi) articulación de programas y políticas del nivel nacional y el nivel local.

## C. La planificación local

Dado que la planificación local se puede entender como el impulso de un fenómeno social específico denominado “desarrollo local”, se requiere precisar los alcances y el énfasis metodológico de este concepto, asociado a un proceso social complejo, originado en “una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población” (Casalis, 2009). Al fundamentarse en la interrelación de las variables económicas, sociales, institucionales, geográficas y ambientales, esta planificación incorpora el principio de integralidad.

Gran parte de las definiciones de desarrollo local se concentran en conferirle especificidad temática, destacando componentes económicos, el carácter de microempresa, el empleo o el desarrollo comunitario. Como plantea Boisier (2001), el concepto ha sido usado muchas veces como una respuesta sectorial a una condición dada por un diagnóstico proveniente de un contexto europeo de crisis macroeconómica. Por esta razón, definiciones como las de Vázquez Barquero, ponen atención en una de las dimensiones del desarrollo al considerar que se trata de un “proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local” (Vázquez Barquero, 1988).

Una visión algo más completa requiere responder qué se entiende por el desarrollo local. La conocida lógica de los procesos desde abajo hacia arriba es insuficiente para arribar a una definición racional del concepto, pues evidentemente a nivel regional también existen requerimientos con sentido de direccionalidad hacia el nivel nacional. Incluso en este último nivel, la mayoría de las intervenciones del Estado responde a demandas provenientes de individuos o grupos organizados. Por otro lado, algunas iniciativas de desarrollo comunitario, donde las comunidades desarrollan actividades que mejoran su condición de vida sin necesariamente haber efectuado demandas a los niveles superiores, constituyen ejemplos de desarrollo local sin el sentido de abajo hacia arriba. Este proceso de desarrollo tiene la lógica de “lo local” en una concepción orgánica, y se define en relación a la implicancia espacial de sus efectos. Es decir, los impactos tienden a decrecer con rapidez, a medida que se alejan del punto de intervención, y por ende, este subsistema es incapaz de expandir espacialmente su proceso a otras vecindades.

Otro factor a considerar se refiere a la necesidad de que la problemática vinculada a lo local no es sinónimo de la esfera municipal, aunque ambas interpretaciones pueden coincidir, especialmente si se aplican enfoques en relación a la condición jurídica o administrativa.

Una aproximación al concepto de planificación local que resume y distingue este ejercicio de otras formas de planificación, se puede plantear como el proceso consensuado en que la comunidad define sus objetivos de desarrollo futuro y las formas para lograr estos objetivos, en la búsqueda del desarrollo local, entendido como el uso del territorio, sus recursos e intereses en relación con un modelo de su contexto histórico, cultural, económico, institucional y geográfico.

Al analizar las diferencias de la planificación local y regional, se observa que la primera se entiende a menudo de forma relativa y, por ende, condicionada al observador, de modo que si se la examina desde el nivel nacional, tanto las acciones de planificación emprendidas por los niveles intermedios como municipales serían locales. Esta aproximación presenta limitaciones y requiere ser superada, puesto que “lo local” solo tiene sentido cuando se le observa “desde afuera y desde arriba”.

Así, las regiones constituyen espacios locales desde la perspectiva del país, tal como la provincia es local desde la óptica de la región y la comuna lo es desde la provincia (Lira, 2006). Desde un punto de vista general, es una modalidad de desarrollo que toma lugar en un contexto local. Lamentablemente, esta aproximación deja pendiente el desafío de entender la esencia de la planificación local, donde surgen contrasentidos en la realidad, como por ejemplo, su independencia del tamaño del asentamiento humano, considerando casos como el de la ciudad de Sao Paulo, donde la planificación sería formalmente de naturaleza local, aunque por su complejidad, tamaño y cobertura es asimilable a la problemática que experimentarían países completos.

Es importante entender que esta noción de lo local que da forma a un objeto de estudio de la planificación local, se trata de una combinación de aspectos materiales e inmateriales, determinados por el factor de proximidad, donde ocurren interacciones de naturaleza local, que no escalan en cobertura geográfica y cuya base de acción está en el individuo. Esta característica involucra el desarrollo de la capacidad de las comunidades de tomar control de su propio desarrollo, construyendo de manera colectiva un pensamiento crítico propio junto con un conjunto de instrumentos e instituciones que permitan a los miembros de la comunidad replicar este proceso en el futuro. La calidad del proceso de planificación debe entregar a la población no solo el resultado del plan sino también una mejora en su capacidad para en el futuro alcanzar o mantener estas condiciones. (Kennedy, 1996).

El desafío de presentar una aproximación formal al concepto de planificación local se refiere principalmente al tipo de planificación cuyo objeto de análisis es “lo local”. Sin embargo, esta aproximación no completa el entendimiento de la naturaleza del ejercicio de planificación aplicado a lo local. La lógica de “abajo hacia arriba” (o de generación de demandas), permite entender que la planificación local “se preocupa principalmente por las relaciones entre la comunidad y el cumplimiento de sus intereses” (Carbonell y Seltzer, 2011), y con ello, su función es la de detectar dificultades y problemas con énfasis en el corto y mediano plazo. Este papel parece limitado e implica que, por ejemplo, la escuela estratégica no podría aplicarse adecuadamente ya que se enfoca en relacionar oportunidades y amenazas de elementos externos con las fortalezas y debilidades (elementos internos). La planificación local se puede presentar en contraposición a la planificación regional y, en este caso, su principal diferencia es su fin último, el desarrollo endógeno de la comunidad, preocupándose de las relaciones de los miembros de la comunidad con su entorno inmediato y centrándose también en el nivel de barrios, ciudades o municipios, es decir, en la relación entre individuos.

Una aproximación complementaria a los conceptos revisados es el de desarrollo comunitario. Esta corriente tiene también una base local, aunque su énfasis se orienta principalmente al objetivo de crear comunidad, por lo que se enfrentan aspectos de la persona y su relación con otros, en una perspectiva social.

## **D. La planificación territorial**

En su aplicación práctica, la planificación territorial se presenta como una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio y no necesariamente sobre una localidad o una región. Este tipo de planificación es funcional a la definición del territorio, relacionada desde sus orígenes con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado (Correia de Andrade, 1996); y por esta razón, estrechamente vinculado a la idea de poder público en todas sus escalas de análisis (Geiger, 1996).

Generalmente se ha entendido el territorio como sinónimo de superficie o extensión física. A mediados del siglo XVIII, autores como Montesquieu y Rousseau se refieren a una extensión de tierra en donde habita una colectividad humana con una autoridad definida. Con posterioridad se agrega un elemento distintivo y relevante para la función de planificación, que caracteriza al territorio como una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social (Geiger, 1996).

En las primeras aproximaciones metodológicas, el factor físico y geográfico desempeñó un papel protagónico en tanto expresión material de la planificación regional, en un símil de la relación entre la planificación urbana y el desarrollo local. Con el tiempo, esta visión se ha extendido desde una función

de mero “contenedor” del desarrollo hacia un rol más activo, que le imprime mayor complejidad y flexibilidad (Cuervo, 2012). Existe la posibilidad de que en ciertas circunstancias, un espacio físico manifieste una “dinámica territorial”, dado que el territorio se construye a partir de la actividad que se realiza en el espacio por los agentes que operan en diversas escalas (Massey, 1995). Algunos autores amplían esta visión y señalan que la planificación territorial tiene una finalidad de corrección de los desequilibrios que se producen por la acción del ser humano y que se expresan en desigualdades en las condiciones económicas, sociales, ambientales y/o culturales de habitantes de diferentes regiones. En la práctica, esta perspectiva se asocia preferentemente con disciplinas como el ordenamiento territorial, relacionada a la necesidad de minimizar los efectos de la intervención humana en el territorio.

La planificación territorial se asocia a materias tales como: la relación urbano–rural; la planificación de cuencas hidrográficas; la planificación de la gestión de riesgos, y aspectos físicos de la planificación, como la infraestructura y localización de las actividades, zonificaciones, entre otros.

## **E. Las dimensiones de la planificación**

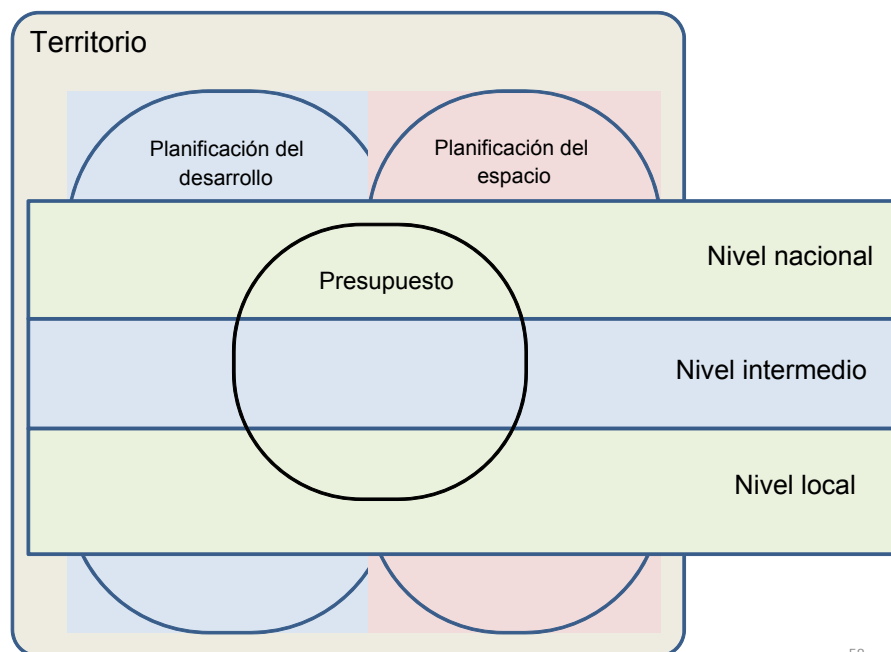
Dos formas metodológicas concentran la práctica de la planificación a nivel subnacional. Estas pueden ser descritas de modo general como dimensiones metodológicas de la planificación. La primera de estas se orienta a aspectos vinculados principalmente al desarrollo, incluidos los tradicionales factores económicos, sociales, institucionales y/o culturales. La segunda dimensión es físico-espacial y ha estado asociada a disciplinas relacionadas con el ordenamiento territorial, la infraestructura, la zonificación y el uso del espacio.

La presencia de amplias brechas metodológicas entre estas dos dimensiones, claves en un territorio (región o a nivel local), hace que las propuestas que se presentan por lo general en la mayoría de los países de América Latina, no se integren suficientemente a nivel de fines, objetivos, alcances y/o temporalidad. Esta situación se manifiesta en todos los niveles del Estado y se acrecienta dada la existencia de vacíos y superposiciones entre las competencias de la autoridad, generando que los lineamientos resultantes carezcan de la fortaleza necesaria para enfrentar los complejos problemas territoriales que se buscan resolver y/o los cambios estructurales que se requieren. Herramientas como los presupuestos están diseñados para integrar las dimensiones de la planificación en el corto plazo, aunque en la mayoría de los casos no se logra efectivamente ese objetivo.

En el diagrama 2 se presenta un esquema conceptual de la forma como se manifiesta el problema señalado anteriormente, y es un reflejo de carencias metodológicas y normativas en la forma de comprensión del territorio como un todo en comparación con la sobresegmentación sectorial de su planificación. Se plantea el surgimiento de pilares temáticos que transitan a lo largo de los niveles del Estado, cuyos objetivos por lo general no se coordinan en cada nivel.

La condición que se ha presentado en esta sección es la base sobre la que algunos modelos metodológicos han generado respuestas desde la llamada escuela de la planificación del desarrollo integrada, que se analizará más adelante.

**DIAGRAMA 2**  
**DIMENSIONES Y NIVELES DE LA PLANIFICACIÓN**



58

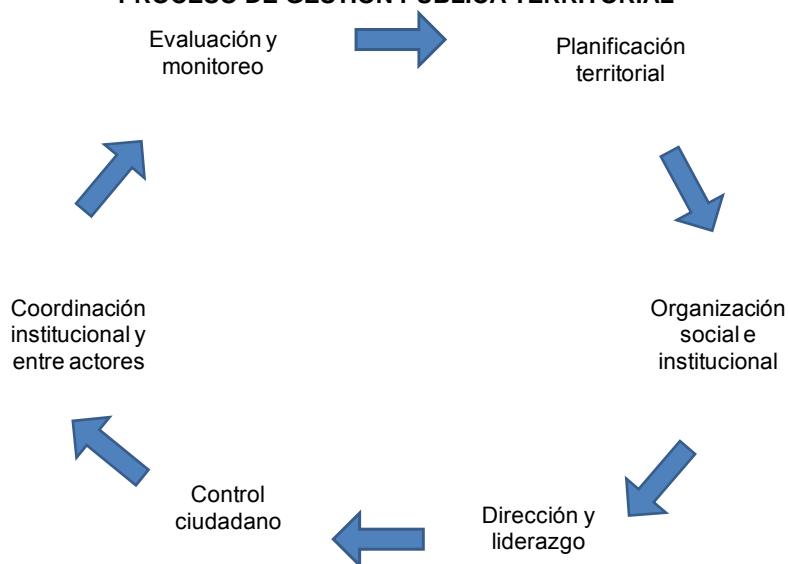
Fuente: Elaboración propia.

## F. La planificación, su dinámica y momentos

Otra de las características y desafíos de la práctica de la planificación a nivel regional y local es la necesidad de transitar desde un modelo basado en la elaboración del plan, en donde la preocupación se concentra en un ejercicio puntual y un momento del tiempo, hacia la conformación de sistemas regulares de planificación territorial, en que el ejercicio de definición de estrategias territoriales se instala de manera continua en la gestión pública, y no solo como un requisito legal externo desarrollado de forma esporádica. La planificación es una de las etapas del proceso de gestión a nivel territorial, generalmente la inicial. Sin embargo, esto no significa que su actividad culmine después que fueron formulados los planes, puesto que la planificación es una actividad permanente del proceso de gestión, recibiendo la retroalimentación y adecuando los planes a los contextos externos cambiantes o a las condiciones internas del territorio.

Su ejercicio no es aislado y se busca integrarla en la institucionalidad, configurándose como un proceso permanente, más que un producto o etapa puntual. Por su parte, la multidimensionalidad del proceso requiere que la institucionalidad de la planificación sea consistente con este proceso continuo. La operatoria e interrelaciones con las otras fases de la planeación no se consideran pasos aislados, sino como un ciclo que avanza en el logro de los fines de desarrollo (véase el diagrama 3).

**DIAGRAMA 3**  
**PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL**



Fuente: Elaboración propia.

La perspectiva descrita determina una condición permanente, de retroalimentación y de establecimiento continuo y flexible de objetivos, que están siendo objeto de revisión constante en relación a los cambios en las condiciones internas o externas al sistema territorial en análisis.

## **II. Enfoques metodológicos para la planificación regional y local**

---

### **A. La conformación del Estado y su relación con la planificación**

En este estudio se propone un enfoque de la planificación como el de un ejercicio realizado por el Estado, en cualquiera de sus niveles, cuyo objeto de intervención recae en un territorio. Se trata de una de las funciones básicas que concretan las finalidades del Estado y del gobierno. Específicamente, la planificación debería articular los siguientes factores constitutivos en relación a los elementos que componen la noción actual del Estado, como forma de organización social:

- Una población claramente identificable, que incluya las relaciones entre actores o grupos de interés.
- Un territorio, entendido como el espacio físico, pero que en su interrelación con la población genera la noción de territorialidad.
- Un poder político, como forma de organización colectiva de esta población sobre el territorio para alcanzar los fines planteados.

El Estado se encuentra conformado por un conjunto de instituciones que tienen la potestad para definir formas de regulación de su sociedad orientadas a la búsqueda del bien común. Habitualmente se reconoce esta estructura social por su característica distintiva relacionada con la separación de sus funciones en tres instituciones fundamentales: un órgano legislativo, otro jurisdiccional y un ejecutivo Weber (1919), considerando en su naturaleza la “unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial” (Heller, 1947). Esta compleja articulación de elementos y funciones requiere de un proceso eficiente, legítimo y legal para definir objetivos, prioridades o caminos de acción y justifica el uso de herramientas como la planificación para el desarrollo y logro de sus fines.

El proceso de planificación se orientó a participar en la conformación de los Estados nación como las estructuras modernas de gobierno de un territorio. Posteriormente, (a mediados del siglo XX), impulsó la aceleración de los procesos de desarrollo, dado que el Estado tiene características y



condiciones para desarrollar la planificación: unidad y coherencia interna, autonomía frente a otros actores, poder político y económico, capacidad técnica y administrativa, y control de las relaciones externas (Díaz, 2005). Destaca su finalidad del interés público, entendida no solo como la suma individual de los intereses particulares, sino también como aquel que surge de las finalidades propias del Estado, con la capacidad para el uso de la fuerza y coerción en pro de los intereses generales. Todos estos elementos constitutivos del funcionamiento del Estado hacen que la función de planificación, integrada con la lógica del gobierno, tenga una sólida base doctrinaria.

## B. Evolución de las metodologías de planificación

Las metodologías de planificación que se utilizan juegan un rol relevante en los resultados del plan, tanto en su calidad como en el tratamiento de los problemas sectoriales a priorizar y la factibilidad de una ejecución eficiente de lo planificado (Forester, 1993). Un proceso de planificación desarrollado sobre una unidad territorial y realizado con diversas metodologías y herramientas tendrá resultados y efectos diferentes, aunque se apliquen los mismos instrumentos, pues el objeto de análisis es una construcción social, por tanto dinámico, y como todo fenómeno de naturaleza social, irrepetible. De aquí surge la preocupación sobre cómo estas metodologías pueden orientar los procesos de desarrollo, más aún, si son reflejo de nociones asociados al rol del Estado de forma implícita.

El vínculo entre el papel del Estado y la forma de la planificación puede explicarse con el ejemplo de la forma como la Corona Española estructuró el uso del territorio colonial, que tuvo características distintas a las del Imperio Británico y sus doce colonias o la que se observó en otras potencias europeas. Los territorios coloniales españoles cumplían la tarea de proveer recursos para la Corona, y las centralidades económicas y de poder político se definieron de forma funcional a ese objetivo. Por esta razón, los territorios con mayores recursos fueron lugares clave para la fundación de centros poblados y aquellos que no presentaban estas ventajas tuvieron funciones de menor relevancia.

Al analizar la aplicación metodológica de la planificación del desarrollo en América Latina se observa una separación de las dimensiones del desarrollo (véase el cuadro 1). Esta condición se manifestó marcadamente a nivel subnacional hasta mediados de los años cuarenta. Por un lado, con la planificación urbana relacionada a los temas del desarrollo de la infraestructura y servicios dentro de la ciudad y, por otro, la planificación regional que se preocupaba principalmente de la definición de objetivos para el nivel intermedio del Estado. Posteriormente, el concepto de planificación territorial fue introduciéndose paulatinamente, para responder a la necesidad de articular aspectos no cubiertos por las visiones tradicionales, como por ejemplo, la dinámica urbano-rural o la “metropolización” de ciudades intermedias.

El concepto de planificación territorial comenzó a introducirse a inicios del siglo XX en América Latina de la mano de la escuela alemana de la planificación. En esta destacan exponentes como Luis Muñoz Maluschka, que a mediados de la década los años veinte resaltó la necesidad de incorporar la disciplina de la planificación territorial en los países del continente, después de su paso por Alemania y Austria, donde conoció los avances en la corriente del *Landerplanung*, disciplina científica impulsada por planificadores como Kurt Brüning y Karl Brunner. (Pavez, 2012).

Asociado a la institucionalidad en desarrollo, en el marco de la Alianza para el Progreso, la Conferencia de Punta del Este de 1961 la planificación destaca como uno de los hitos del impulso del desarrollo en América Latina. En esta reunión se acordó “programar el desarrollo” para cumplir con el conjunto de los objetivos requeridos a nivel de los países que requería la superación de las condiciones del subdesarrollo (De Mattos, 1979). De esta iniciativa surge la necesidad de definir y consensuar formas racionales de realizar los planes, buscando superar los problemas que implicaban los esquemas de planificación normativa.

A inicios de los años ochenta cobró fuerza la definición de los procesos de desarrollo local diferenciados del tema urbano, y surgió la necesidad de enfrentar el desafío metodológico de la planificación de este nivel, motivando la definición de pautas para construir un marco institucional de los procesos de democratización a nivel local, que en muchos países no eran entonces la pauta general.

Como ya se ha mencionado, el concepto de planificación y las metodologías utilizadas se relacionan directamente con el papel del Estado vigente durante su aplicación. La transformación de este papel, con la incorporación de nuevos mandatos y funciones al Estado, ha generado la necesidad de adaptar sus marcos metodológicos y se agregó el desafío de coordinar los niveles de sus ámbitos de intervención. Dado que la concepción del Estado se entiende como un medio y no un fin en sí mismo (FLACSO, 2011), es lógico que las transformaciones en las demandas y el contexto internacional modificaran su rol, funciones y características, y por ende, su vínculo con la planificación.

El objetivo principal del Estado ha transitado durante los últimos siglos desde la noción de progreso, relacionado con la superación de las limitaciones dadas por la naturaleza; pasando por el concepto de crecimiento, centrado principalmente en los aspectos económicos; y posteriormente incorporándose el desarrollo como eje del discurso, para equilibrar los factores sociales, institucionales, culturales y ambientales, entre otros. Actualmente se ha avanzado a propuestas que buscan incorporar definiciones más subjetivas, completas y complejas de medir, como la felicidad o la noción de “buen vivir”.

La Gran Depresión de los años treinta implicó una revisión del papel del Estado en materia de regulación de los mercados e impulso a la actividad productiva. Además, fundamentó un papel público mucho más activo en el mejoramiento de las condiciones físicas de las ciudades y en el desarrollo de la infraestructura productiva a través del “Estado empresario”, que buscaba superar la condición de economías agrarias que caracterizaba a bastantes países de América Latina y el Caribe en las décadas de los años treinta y cuarenta.

La globalización influyó también en la instauración de los fundamentos de la visión estratégica de la planificación, al requerir una mejor comprensión del contexto institucional y los pasos por los que se lograrían los objetivos de desarrollo planteados. El avance de la globalización que experimentó el mundo y América Latina en la década de los ochenta, junto con los efectos de la crisis de la deuda externa, marcaron un punto de inflexión en la visión sobre el desarrollo centrado fuertemente en una mirada interna. A esto se sumó la necesidad de integrar los conceptos emergentes de competitividad auténtica, por la articulación de factores de origen externo e interno (CEPAL, 1990). La planificación estratégica se fortaleció en la región como una herramienta que permite enfrentar la necesidad de articular estas influencias, examinando en su contexto el papel de una organización o un territorio.

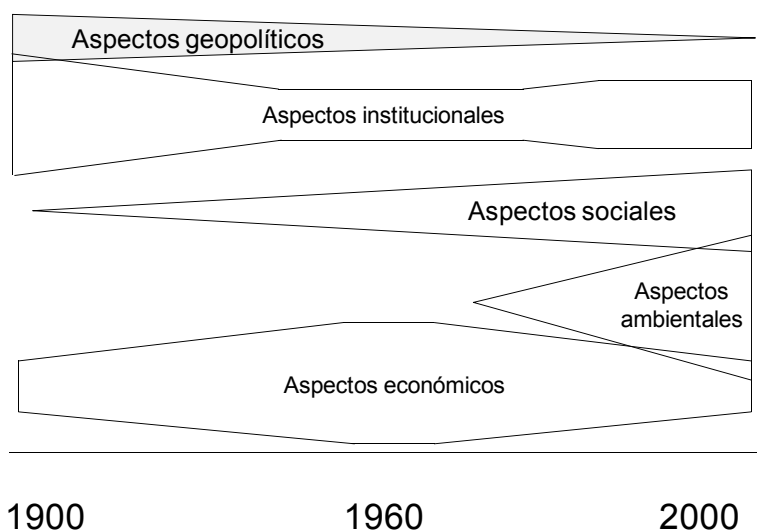
**CUADRO 1**  
**ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN Y PAPEL DEL ESTADO**

Enfoque	Papel del Estado
Enfoque de la planificación nacional del desarrollo regional y local (hasta los años cincuenta).	Conformación del Estado, integración territorial.
Planificación normativa.	Estado productor, industrialización.
Planificación estratégica.	Aporte enfoque empresarial, neoliberalismo, papel mínimo del Estado. Rol subsidiario del Estado.
Planificación participativa.	Democratización de la sociedad, participación comunitaria.
Enfoques sistémicos.	Globalización, apertura comercial.
Prospectiva primera generación.	
Enfoque basado en las políticas públicas	Descrédito de la planificación, consenso de Washington, papel mínimo del Estado.
Planificación prospectiva segunda generación. (años noventa en adelante)	Construcciones colectivas de sociedad, complejidad, largo plazo.

Fuente: Elaboración propia.

En materia de planificación territorial, antes del siglo XX los aspectos geopolíticos e institucionales tuvieron alta relevancia. En la práctica, se trataba de construir el Estado en territorios que aún no se integraban a la naciente institucionalidad en expansión. Con el paso del tiempo, perdió importancia relativa esta orientación como eje central de la planificación regional, principalmente asociado a la “cuestión social”, que expresaba la consolidación del modelo de Estado de bienestar. De igual modo, el tema ambiental es posteriormente incluido no solo como un asunto complementario a las propuestas sociales o económicas, sino también como factor constitutivo de los modelos de desarrollo local que se desarrollaban desde mediados de los años sesenta y setenta, basados en la sustentabilidad como factor articulador, llegando a un esquema algo más equilibrado de prioridad temática.

**DIAGRAMA 4**  
**EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL ÉNFASIS EN LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO**  
**DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**



Fuente: Elaboración propia.

Una dinámica similar se observa en la importancia que los procesos de planificación asignan a los aspectos económicos. A mediados del

siglo XX los planes desarrollados se centraron casi exclusivamente en el factor económico-productivo como eje central del progreso y crecimiento. Esto marcó la agenda de los gobiernos nacionales y subnacionales. Lentamente, este enfoque ha sido superado y avanzada la segunda mitad del siglo XX la incorporación al análisis de las condiciones sociales posibilitaron una perspectiva más integral del fenómeno del desarrollo, ampliando el diagnóstico y las propuestas que se presentan en estos planes.

### **C. Primeros enfoques de la planificación regional y local**

Como se mencionó, la práctica de la planificación tiene una extensa trayectoria y la evolución de su ejercicio ha estado vinculada a diferentes ejes temáticos a lo largo de su historia. En esta primera fase de análisis, destacan variados énfasis, desde aspectos sanitarios, uso del espacio de desarrollo de las ciudades, consideraciones religiosas, la defensa y la geopolítica, estos últimos expresados en aspectos como el análisis y planificación del uso del poder político y militar sobre un territorio.

Dentro de las expresiones más básicas, se encuentra el hecho que la concentración de población por el surgimiento de los primeros asentamientos humanos generó la necesidad de establecer normas de

vida armónica en común y de definir la trascendencia de las acciones del ser humano sobre el territorio (sistemas de creencias, monumentos, obras físicas y otros). Esto marcó la génesis de la planificación como fenómeno social; una de sus expresiones más antiguas está relacionada con la forma física y la localización de los asentamientos humanos, para permitir el aprovechamiento de los recursos naturales y ambientales como el sol o los flujos del viento. Entonces se desarrollaron elementos básicos de diseño que persisten en la actualidad, como por ejemplo el diseño urbano reticular de calles y manzanas, originario de la cultura Harappa<sup>2</sup>, que utilizaba esta estructura hace 5.000 años. Tales prácticas permitieron definir los elementos fundacionales de la técnica de zonificación territorial (Morris, 1972). Estos postulados fueron posteriormente asimilados en la tradición romana y se transmitieron a América Latina durante la conquista española.

El surgimiento y la dinámica práctica del concepto de democracia griega requirieron articular la funcionalidad del uso del espacio a nivel local a esta forma de relación entre ciudad, estado y ciudadanía, conformando centros políticos funcionales y áreas de reunión o concentración popular (Chueca Goitía, 1974). Otro ejemplo destacado es el caso del antiguo Egipto, en donde se desarrolló uno de los primeros imperios que aplicó principios para la planificación y administración de los asuntos públicos que perduran hasta hoy, manifestada en el desarrollo de grandes obras de infraestructura y ceremonias que tuvieron largos períodos de ejecución, con técnicas de planificación de mediano y largo plazo. De igual manera, el imperio Romano, cuya población era cercana al millón de habitantes en el año 100 A.C. y debía entregar bienes y servicios complejos a su población, incorporó elementos que aún son válidos en la planificación de las ciudades, destacando los efectos en la salud de los habitantes, mediante las bases de la buena forma de la ciudad al resolver problemas como la disposición de agua potable y la gestión del tránsito<sup>3</sup>.

En el continente americano, la uniformidad con la que fueron planificados los asentamientos humanos en el imperio Azteca refleja una cuidadosa preocupación por aspectos relacionados con la vida en comunidad. Aunque no se han rescatado aspectos más detallados de la metodología de planificación, las investigaciones realizadas han demostrado que la estructura comunitaria y cívica de ciudades Estado, como Teotihuacán, reflejaban una cuidadosa aplicación metodológica, tras los que existe un conjunto de principios asociados al diseño y la planificación de los asentamientos humanos (Smith, 2008):

La presencia de equipamiento público y otros servicios para la vida cívica.

- Un epicentro urbano.
- Un espacio de plaza pública central.
- La orientación astronómica de las construcciones.
- Una zona residencial localizada fuera del epicentro urbano.

En el caso del imperio Inca, la lógica de uso del territorio y la interconexión entre asentamientos poblados lograba cumplir con objetivos del ámbito regional como la integración territorial, la seguridad ante los ataques enemigos y facilitaba el transporte y el comercio (Agurto, 1980). El diseño de la ciudad de Cuzco refleja la visión que el imperio tenía sobre sus conquistas; la división de la ciudad coincidía con la segmentación del territorio, lo que era funcional a su deseo de control y administración (Protzen, 2008). El Estado teocrático configuró una interrelación profunda y casi indiferenciable del gobierno, la política, religión, economía y milicia, en una integración que se expresó en la trama interior de los asentamientos humanos, consistente por lo general en un centro donde se localizaba la Real Audiencia, la iglesia y el cabildo.

<sup>2</sup> Desarrollada entre los años 2.600 A.C. al 300 A.C., se estableció en la zona del valle del río Indo en Asia.

<sup>3</sup> Su esquema de intervención consideraba la definición de un centro rodeado por servicios urbanos, entrelazados por una forma reticular de calles, protegidas por un muro. Diseñaban dos diagonales principales con el fin de reducir el tiempo de viaje entre los puntos más alejados de las ciudades, la provisión de agua y sistemas de evacuación de aguas servidas, y estaban situadas en las proximidades de ríos.

Durante la fundación de los centros de poder económico y político en la colonia española se priorizaron los asentamientos interiores a diferencia de lo ocurrido con el caso portugués, dado que el objetivo principal de esta instalación era que el menor número de españoles pudiera gobernar, evangelizar y ordenar desde esta localización los territorios conquistados (Banco de la República, 1996). A mediados del siglo XV, la norma española basada en esquemas del diseño hipodámico<sup>4</sup> se aplicó de manera clara y rigurosa en la fundación de nuevos asentamientos en las colonias americanas, incorporando elementos de traza urbana y profundizando la forma de organizar los servicios en torno a centros administrativos, comerciales y religiosos. Esta norma se instaló como obligatoria en las ordenanzas de 1573.

El patrón de uso del suelo tenía una estructura definida por jerarquías, y sus funciones claramente definidas. La clasificación del uso del suelo se determinaba con la siguiente estructura de orden, de mayor a menor complejidad funcional: solares, chacras, dehesas, estancias y bosques. Una tarea importante cumplían los alarifes<sup>5</sup>, una institución proveniente del legado árabe en España, que representaba al gremio de la construcción en la planificación y control de las obras públicas por encargo del cabildo. El método de definición de la estructura urbana se basó en el trazo de ejes rectores denominados “*decumanus maximus*”, definidos de oriente a poniente (en el sentido del desplazamiento del sol), que después se cruzaban con el “*cardo maximus*”, ejes perpendiculares de norte a sur. En la intersección de ambos se establecía un área sin construcción destinada a la plaza central de la localidad, sobre la que se trazaban ejes paralelos y perpendiculares que servían de base para el esquema reticular. (Canchola, 2011).

Una vez conformados los primeros Estados nacionales y terminada la fase de instalación de los sistemas de asentamientos humanos estructurales, surgió la necesidad de ocupar ciertas regiones despobladas. Se generaron planes para atraer población, enfocados en gran parte por la vía de la migración internacional, la que se presentó como una modalidad de planificación regional. Estas políticas se emplearon con gran fuerza en países como la Argentina y el Brasil, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, asociadas a la conformación desde la nación hacia el Estado y en donde la preocupación se vinculaba con la incorporación de territorios. Los aspectos geopolíticos y económicos, a través de estrategias de integración territorial, se manifestaron en la forma de políticas, estrategias e instituciones de fomento a la inmigración. En el caso del Brasil fue muy clara esta figura, ya que se diseñaron dos modelos migratorios asociados a una política territorial específica, el primero relacionado al desarrollo de las pequeñas propiedades y el segundo vinculado con la atracción de mano de obra para las plantaciones, en virtud de la alta demanda de mano de obra de la actividad agrícola, luego de abolida la esclavitud. En el primer modelo se observa una relación más estrecha con la definición de una estrategia a nivel de territorios, debido a la necesidad de poblar zonas del país e incorporarlas a la actividad económica (González Martínez, 2003). En la Argentina se consagró en la Constitución de 1853 el concepto de “gobernar es poblar”, destinado a generar un tejido social rural y a finalizar la ocupación de los territorios; una estrategia similar se aplicó en Uruguay (Pellegrino, 2003). Chile utilizó esta estrategia mediante la Ley de Inmigración selectiva de 1845 para el poblamiento de la zona sur del país y la transmisión del conocimiento en materias como la navegación o los cultivos agropecuarios. En el Perú, la Ley de Inmigración de 1849 ofreció estímulos a los colonos que llegaran al país, con los que buscaba impulsar el poblamiento de las zonas de la selva.

Hasta el surgimiento de los enfoques metodológicos más estructurados, que se analizan más adelante, el ejercicio de la planificación estaba relacionado con la aplicación intuitiva de ciertas técnicas propias de la planificación de manera aislada, que no se integraban suficientemente en un plan general ni tampoco se sistematizaban con el objetivo de reproducir los procesos o ser aplicados en otros casos similares. Este enfoque se sustentaba en una visión estática del mundo, en la que los conocimientos relevantes para diseñar estos sistemas se fundamentaban en consideraciones como la divinidad y la

<sup>4</sup> Estructura urbana en forma de cuadrícula, que toma su nombre de Hipodamo de Mileto (498-408 a.C.) o también conocida como damero o modelo reticular.

<sup>5</sup> Funcionario encargado del trazado de las vías y de la demarcación de las propiedades.

experiencia propia. En los aspectos económicos, se desarrollaron técnicas de análisis regional, como la proyección de series de tiempo asociadas a variables económicas y el desarrollo de modelos de equilibrio regional aplicados a las regiones como la teoría de la base económica local, entre otras. Faltaba un marco general teórico, coherente e integrado, que diera pautas para aplicar estos instrumentos de forma sistemática y se presentaban aspectos a tener en consideración o recomendaciones para casos particulares. Esta forma de ejercer la planificación se centró en la búsqueda de una orden racional, que Friedmann (1991) catalogó como “ortogonal”.

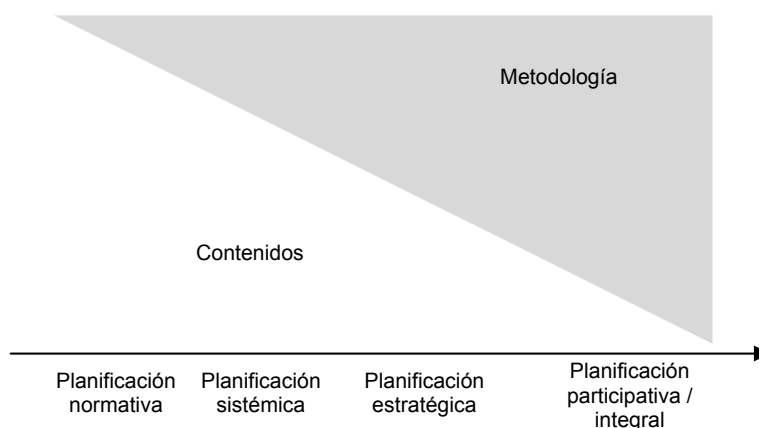
En materia de planificación de la ciudad, la finalidad hasta antes del surgimiento del urbanismo como disciplina (siglo XIX), se caracterizó por un objetivo sanitario, estético y de seguridad (planes de Roma y París). El surgimiento del estudio científico de la disciplina recogió los nuevos desafíos de la gestión urbana impulsados por la revolución industrial (Fernández Güell, 2006). En ese escenario, aspectos procedimentales marcaron la necesidad de contar con un marco conceptual propio, que estableciera al menos los dos aspectos básicos de lo que conformaría una base doctrinaria de la naciente teoría general de la planificación: la teoría sustantiva y la teoría del procedimiento (Faludi, 1973). Esta tardanza en su formulación justificó en buena medida las posturas críticas originadas por el escaso éxito de los planes desarrollados, tal como plantea Martín (1981), que apunta a las denominadas falencias implícitas al proceso de planificación:

- La falta y las fallas en la aplicación de los planes, debido a carencias en las capacidades de gestión.
- Las expectativas desmedidas en la capacidad de generar cambios transformadores (De Mattos, 1979).

Al examinar la relación entre la teoría, la metodología y los contenidos, se observa una evolución en el tiempo, en gran parte reflejo de los avances de la ciencia, la experiencia de los países e instituciones y la demanda de la población por mayor participación. Esto es manifiesto en el cambio de la preocupación central (véase el diagrama 5), desde los contenidos o temas que debían estar presentes en el plan (y en la planificación normativa) hacia una mayor atención por la forma como se desarrolla el proceso de planificación (modelos estratégicos y participativos), dejando que los temas o demandas emerjan del proceso y no de manera previa.

Lo anterior se observa con claridad en instrumentos como los planes reguladores o de uso del suelo, que plantean los aspectos que debe tener el plan, con referencias generales a su desarrollo (por lo general, las instancias de consulta o participación formal de la comunidad señaladas de modo legal).

**DIAGRAMA 5**  
**ÉNFASIS EN LA RELACIÓN DE LOS CONTENIDOS**  
**DEL PLAN Y LAS METODOLOGÍAS**



Fuente: Elaboración propia.

## D. Planificación sobre la base de metodologías

Al observar el surgimiento de las iniciativas estructuradas para desarrollar los procesos de planificación a nivel territorial se aprecian tres fuentes claramente diferenciadas:

- Las raíces positivistas teóricas de Saint Simon y la propuesta del cameralismo como forma de administración del Estado, complementado por Comte y su interés por la búsqueda de la integración de las ciencias en un marco general de intervención en la sociedad, considerando el carácter normativo de esta. Ambos dieron pie para centrar la atención en la forma como la racionalidad humana se superponía sobre la racionalidad divina, sentando las bases para un idealismo con postura frente a los fenómenos sociales. (Friedmann, 1991).
- La conformación de los Estados nacionales modernos, que sustentaron la intervención organizada en el uso y disposición de la población en el territorio y el poder en el sentido del interés público.
- Los impactos de la revolución industrial, el surgimiento de problemas públicos específicos por la reestructuración de la vida en comunidad, el crecimiento de los centros poblados y sus cinturones de pobreza y el surgimiento de la cuestión social.

Estas bases conceptuales se integraron de manera lenta en diferentes ejercicios desarrollados durante el siglo XIX e inicios del XX, que fueron configurando escuelas de planificación aplicadas en territorios en diferentes niveles.

### 1. Planificación normativa del desarrollo regional y local

La escuela de la planificación normativa del desarrollo plantea la necesidad de definir objetivos explícitos, científicamente contruidos, para las nuevas preocupaciones que surgen después de la conformación de los Estados nacionales modernos. Se distingue principalmente porque su énfasis está en “la ordenación en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas de política conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo” (ILPES, 1982). En este tipo de planificación, los planes se expresan en normas formales donde la relevancia está en la manera y en el proceso mismo de planificación, el énfasis se plantea en el “deber ser”, mediante el establecimiento de normas racionales y coherentes, con lo que se define como la forma del futuro (Matus, 1983).

En su expresión práctica territorial, la planificación normativa por lo general se caracteriza por la elaboración de diagnósticos completos, para procurar entender de la forma más profunda la región o territorio a intervenir. Usualmente se formula utilizando mecanismos denominados “técnicos” en los que intervienen preferentemente expertos en las áreas a planificar. Esta condición permite diferenciar los roles del técnico y de quien toma decisiones, posturas que se presentan como específicas y hasta antagónicas. Muchas aplicaciones de esta metodología se presentan en documentos que proponen objetivos como declaraciones voluntaristas, donde el juego de estrategias, la vinculación de sectores, los actores sociales, las condiciones del entorno y la flexibilidad o cambio necesarios no quedan suficientemente expuestos, a pesar del esfuerzo por pretender convertirse en una especie de ingeniería social (Friedmann, 1992).

La génesis y el desarrollo de esta modalidad de planificación coincide con el fortalecimiento del Estado empresario en América Latina, en el marco de la respuesta a los impactos de la Gran Depresión desde los años treinta. Aparece una expresión específica de esta modalidad centrada en la noción de desarrollo regional que se preocupó de definir polos de producción para la inversión pública en infraestructura vial, o la instalación de ingenios o polos industriales, entre otros.

La escuela de la planificación se distingue de otras modalidades por el hecho de que en su ejercicio práctico el planificador es un agente externo al contexto o realidad que será planificada, lo que le confiere un carácter formal de neutralidad a los lineamientos presentados, aunque le resta capacidad para abordar la complejidad de los juegos y carece del conocimiento propio de los planificadores del territorio (Matus, 1998). Además, la planificación normativa recoge una lógica de división de roles que

se remonta a los principios de Comte (Friedmann, 1991), en donde se asume que quienes planifican y ejecutan son grupos de actores diferentes que no necesariamente articulan iniciativas.

La necesidad de responder a las deficiencias del esquema de planificación normativa se hizo patente en su aplicación a nivel regional, generando críticas como las de Helmsing, quien hace una interesante precisión, al distinguir el estilo normativo del funcional, en tanto esquema que diferencia los límites del problema a planificar por la función que este cumple y no por los criterios que el propio ejercicio de planificación pueda fijar (Helmsing, 1978).

Con el surgimiento y desarrollo en la práctica de procesos de planificación normativa quedaron de manifiesto algunas connotaciones que hasta entonces no eran tan claras respecto del objeto de la planificación. En una primera aproximación, se plantea la planificación regional desde el punto de vista de la formulación de estrategias desde el nivel nacional para impulsar el desarrollo de alguna región o conjunto de regiones (planificación interregional), y por otro lado, la planificación que cada región realiza como proceso propio para definir sus objetivos de desarrollo. De este modo, la planificación normativa coincide con los primeros esfuerzos en América Latina por definir soluciones a problemas que podrían considerarse como de planificación intrarregional. Sin embargo, tales iniciativas no estaban directamente asociadas a los planes nacionales, por lo que su apoyo económico y político corría el riesgo de ser transitorio. Las propuestas más relevantes que surgieron en ese ámbito son las siguientes (ILPES, 1982):

i) Planificación sobre la base de cuencas hidrográficas. Fue influida por el trabajo realizado por la Autoridad del Valle del Tennessee en los Estados Unidos, que a mediados de 1933 configuró una institucionalidad que buscaba recoger y gestionar la experiencia de planificación de cuencas, basadas en la corriente del utopismo (Friedmann y Weaver, 1979). Esta institucionalidad propició la generación de variadas iniciativas inspiradas en el caso estadounidense:

- Superintendencia del Valle de San Francisco en el Brasil, 1948.
- Corporación Autónoma Regional del Cauca en Colombia, desde 1960.
- Comisión del Papaloapan en México, desde 1947.
- Comisión de Estudios para el Desarrollo del Guayas en el Ecuador.
- Corporación del Santa en el Perú, 1943.

ii) Planificación basada en la definición de regiones problemas y reequilibrio. Se distingue por la identificación de regiones con características de deterioro relevante:

- Puesta en marcha de la construcción de la nueva capital del Brasil (Brasilia), mediante la fundación de la Compañía Urbanizadora de la Nueva Capital (NOVACAP) en 1956. Marcó un hito en América del Sur en materia de planificación local y regional, al hacer realidad el antiguo anhelo que se planteó en 1892, por la creación de la Comisión Exploradora del Planalto Central do Brasil, de darle “profundidad” espacial al proceso de desarrollo y poblamiento brasileño, que se concentraba en las zonas litorales.
- Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE), en 1959. Uno de sus primeros esfuerzos fue la definición de una “Política de Desarrollo Económico para el Nordeste” (SUDENE, 1967) y la configuración de esta como el órgano rector de las inversiones y programas que se aplicarían en esta región. Este esfuerzo se constituyó como una preocupación del nivel central para enfrentar el problema del empobrecimiento relativo de la región Nordeste con respecto al resto del país, a pesar del aumento de los montos per cápita invertidos en la región. La superintendencia dependía en sus primeros años del Ministerio del Interior del Brasil y después se formó un ministerio extraordinario para la coordinación de los organismos regionales. Esto se materializó en los lineamientos de política que orientaron la formulación de una estrategia de intervención mediante el primer Plan Director para el desarrollo económico y social del Nordeste (SUDENE, 1966). Este plan incorporó una visión más amplia del desarrollo, no solo considerando los aspectos económicos sino también elementos sociales, con énfasis en el uso del agua, la salud pública y la educación.



Metodológicamente, el primer plan se construyó sobre la base de un diagnóstico de la realidad económica productiva del Nordeste del Brasil, a partir del que posteriormente se definió un conjunto de directrices por ejes temáticos constituidas por un conjunto de acciones y proyectos. La participación del nivel estadual y local fue definida como uno de los elementos constitutivos de este primer instrumento, sin embargo no se manifiesta claramente cómo fue coordinado el proceso de definición de responsabilidad de los actores. Los planes posteriores desarrollados por SUDENE incorporaron más nítidamente elementos de planificación estratégica.

- Corporación Venezolana de Guayana (CVG), 1960. Se creó como una institucionalidad de análisis y planificación para el uso de los recursos naturales y el desarrollo del polo de la nueva ciudad de Guayana. En la actualidad se mantiene su función en relación a un conjunto de objetivos claramente territoriales como el uso del espacio, los recursos naturales de la zona y los recursos humanos que habitan en el lugar.

Una de las lecciones más interesantes de estos esfuerzos iniciales fue que la nueva institucionalidad de planificación regional encontró dificultades de coordinación con la naciente y débil autoridad regional y local, ya que su vinculación política y administrativa era directa con el nivel central, configurándose como entidades que superponían algunas funciones de estos niveles del Estado. Sus metodologías aplicadas no tenían compromisos participativos con los actores institucionales de la lógica territorial que, aunque precaria en aquella época, comenzaba su consolidación legal y procedimental.

En el ámbito de la planificación a nivel de ciudades, los efectos de la revolución industrial a finales del siglo XVIII e inicios del XIX, marcaron una reconfiguración de los espacios territoriales, generando rápidos procesos de migración rural - urbana, el asentamiento de cordones de pobreza y marginación en la periferia de las ciudades y una nueva lógica de concentración de la producción y, por ende, de la necesidad de mano de obra próxima a los centros demandantes, que permitió las bases del establecimiento de asentamientos humanos densos. Estas condiciones implicaron efectos importantes en las condiciones de vida de la población, incidiendo en el surgimiento de la “cuestión social”, que impulsó la búsqueda de respuestas a esta nueva condición por parte de las autoridades a nivel de las ciudades y los territorios.

Como respuesta a lo expresado anteriormente, la sistematización de los métodos de planificación experimentó a mediados del siglo XIX un gran desarrollo con aportes teóricos como los que se le reconocen a Ildefonso Cerdá, que sistematizó la “Teoría general de la urbanización” y que se materializaron en el plan de Barcelona de 1860. Estos postulados marcaron un hito en el estudio científico de esta disciplina. La propuesta planteaba novedosas aproximaciones interdisciplinarias a la práctica de la planificación local, incorporando, por ejemplo, la adecuación de zonas urbanas con un papel estratégico militar y su integración con la necesidad de impulsar la función económica en la gestión de la ciudad, en el marco de lo que se denominaba “las bases legal, económica, administrativa y política” (Cerdá, 1860). En lo relativo a la planificación de la ciudad, los aportes funcionalistas de Cerdá buscaron superar el enfoque particularista, artístico y proyectual en que se desarrollaba la práctica hasta esa época (García-Bellido, 2000). Destaca la idea de la ciudad moderna de Cerdá, como un contrapunto a la “ciudad jardín” o ciudad rural vigente en la corriente estadounidense.

En la base metodológica planteada es posible distinguir dos grandes fases generales, que marcan tipos de pensamiento o reflexión diferenciados:

- Una primera fase de análisis dominada por el método inductivo, denominado “*regressus esencial*”, cuya lógica es la búsqueda de un modelo general desde las condiciones propias del territorio.
- Una segunda fase, en la que cambia el método de análisis a la deducción llamada “*progressus*”, donde la especificidad local desempeña un papel más relevante.

Casi en paralelo, la Ley Prusiana de 1875 sobre las competencias de los entes públicos para definir los planes reguladores urbanos institucionalizó tempranamente una relación más estrecha del Estado y el desarrollo de las ciudades, permitiendo un avance metodológico importante al recoger en gran parte los aportes de Reinhard Baumeister, quien sistematizó el concepto de zonificación del uso del suelo en sus tres formas más conocidas: habitacional, industrial y comercial, junto con destacar el papel

de las vías de transporte y la relación de las áreas verdes en respuesta a la decadencia urbana generada por los efectos de la revolución industrial. La propuesta metodológica de zonificación del uso del suelo de la ciudad fue posteriormente extendida por Garnier mediante el concepto de “ciudad industrial” y la definición de su ideal de ciudad mediante las respectivas zonas funcionales (Sánchez, 2007). Estos avances generaron una gran atracción (Koester, 1914) influyendo en el desarrollo de las primeras iniciativas en América Latina para enfrentar el desafío del crecimiento urbano desordenado reinante a finales del siglo XIX e inicios del XX, debido a la migración del campo a la ciudad. Un conjunto de profesionales aportaron su técnica en diferentes trabajos, entre ellos Karl Brunner en los años treinta, que destacó por plantear la necesidad de introducir una perspectiva interdisciplinaria en la conformación de los elementos de planeación de las ciudades. Brunner trabajó en los planes urbanos de varias ciudades de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y Panamá cuestionando las debilidades funcionales del trazado ortogonal heredado de la tradición española en relación con las características físicas del territorio. El aporte de Brunner se caracterizó por una postura intermedia entre el movimiento moderno y el historicismo; el primero que prescindía de relevar el contexto existente en el territorio de intervención, mientras que el segundo, basado en la tendencia local, proponía una forma de análisis combinada de ambas corrientes. Estas apreciaciones se materializaron en la definición de metodologías como el *Manual del urbanismo* (Brunner, 1940), que se aplicó en la docencia de varias universidades latinoamericanas. (Cortés, 2007).

En los Estados Unidos, en 1909 se inició la confección del plan de la ciudad de Chicago, encomendado a Daniel H. Burnham (Condit, 1973), una iniciativa relevante que marca el inicio del diseño de los primeros de los primeros planes urbanísticos en este país. Estos instrumentos compilaban un conjunto de técnicas que ya habían sido desarrolladas y utilizadas durante el siglo XIX de forma aislada en diferentes aplicaciones locales.

Una gran influencia a nivel mundial y en América Latina tuvo la llamada Carta de Atenas en 1933. Esta declaración estructuró el conjunto de postulados de planificación de ciudades por las que se basó el diseño de la trama y funcionalidad de Brasilia y Bogotá, y fue la expresión formal de la denominada “corriente del modernismo”. Este movimiento ya había establecido sus bases doctrinarias en el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) de 1928, que reaccionó al papel de los asentamientos humanos como forma artística social y buscaba la racionalidad de la función urbana en la lógica de los avances tecnológicos y sociales. Este patrón marcó una nueva relación en la delimitación y funcionalidad de los espacios urbanos y rurales. La Carta de Atenas de 1933 fue la declaración formal del movimiento modernista que formalizó en cuatro principios la función de la ciudad: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación. La impronta del modernismo asumía una planificación de los asentamientos humanos donde las funciones de la ciudad se expresaban claramente en su diseño. La visión se plasmaba en aspectos como el diseño de infraestructura estructural, los límites de lo urbano y lo rural, las zonificaciones funcionales, los usos del suelo o densidades bien definidas e incorporaba una relación con su entorno (físico y social) en que la propuesta se impone. Desde el punto de vista metodológico, el diagnóstico se planteaba como funcional a un modelo territorial previo, que muchas veces se impone sobre el contexto o las características propias del territorio en intervención.

En paralelo y como contrapunto al modernismo, el movimiento de la ciudad jardín, un reflejo de la corriente de los parques urbanos, influía en la planificación local bajo la premisa de una forma de entender la relación de los asentamientos humanos y su interface urbano-rural. La funcionalidad de estas estructuras estaba asociada a una visión utópica, en que los problemas de contaminación, insalubridad y densidad que son producto de los efectos de la revolución industrial, podían ser enfrentados mediante un sistema planificado de ciudades jardín. El objeto de planificación se centró en las áreas metropolitanas por la exigencia de elementos que significaban la preocupación central del modernismo.

#### **a) Las metodologías**

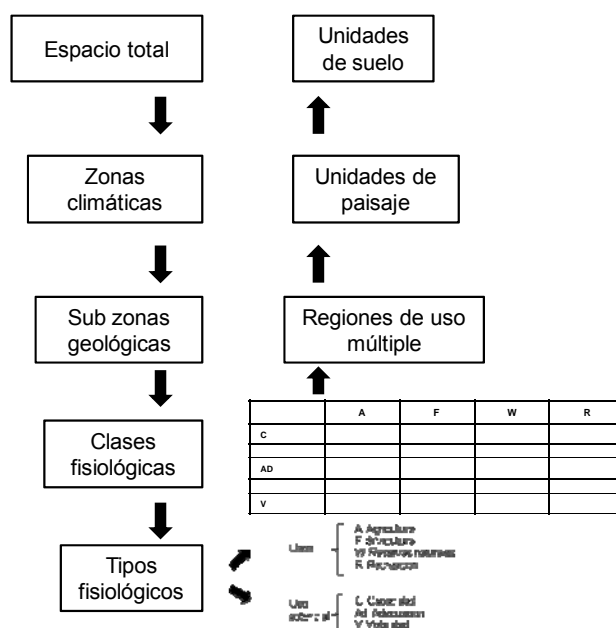
De las características de la planificación normativa aplicada al territorio, dos aspectos marcan el esquema metodológico de forma más clara. El primero es la preocupación por la construcción de diagnósticos exhaustivos, para lo que se utilizan herramientas técnicas y estadísticas que pueden tomar en cuenta aspectos económicos, sociales e institucionales (ILPES, 1982); el otro elemento es la destacada preocupación por la definición de objetivos.

Con frecuencia se utilizan los “modelos territoriales”, que se entienden como una representación idealizada de la realidad, tanto en aspectos de su estructura como de su funcionamiento, que se contrasta a nivel de diagnósticos, y a partir de las brechas detectadas se definen los objetivos de planificación. En ese tenor, la formulación de modelos cuantitativos y cualitativos permite explicar y proyectar el comportamiento del objeto de planificación. Sin embargo, esta preocupación ha disminuido últimamente debido a la capacidad limitada de formular modelos suficientemente complejos para entender todas las variables del proceso de planificación, que no solo se enfoquen en los aspectos económicos, y enfrentar la incertidumbre en un entorno cada vez más complejo y dinámico.

La incorporación del concepto de modelo y su importancia respecto a las etapas del proceso marca un elemento distintivo de esta modalidad de planificación. Al respecto es interesante distinguir los tipos de modelos, que por lo general son utilizados en la planificación normativa:

- Modelos basados en unidades territoriales homogéneas, para los que la unidad de estudio de la planificación es un conjunto de características diferentes.

**DIAGRAMA 6**  
**MODELO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SOBRE**  
**LA BASE DEL USO DEL SUELO**

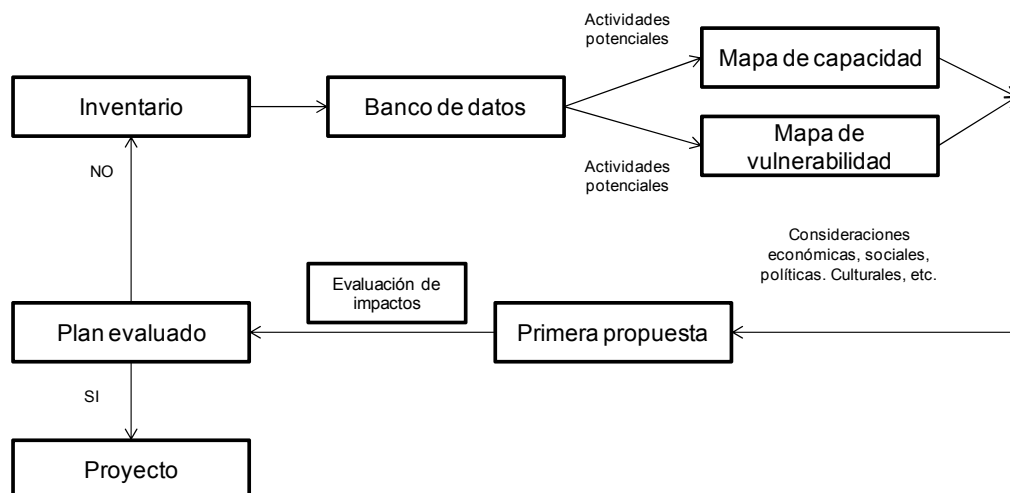


Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN),  
*Metodologías de planificación territorial*, Santiago de Chile, 2005.

- Modelos basados en áreas según usos potenciales.

El enfoque de usos potenciales se refiere a las características positivas de cada territorio para enfrentar diferentes escenarios de desarrollo futuro. Este enfoque es la base para la definición de las vocaciones territoriales, esto es, las aptitudes geográficas, económicas, productivas o sociales en que una actividad puede encontrar una ventaja, y que paralelamente responden a los intereses y deseos de la población. Estas ventajas pueden no estar expresadas en la actualidad en el territorio, ya que su condición es de uso potencial.

**DIAGRAMA 7**  
**MODELO DE PLANIFICACIÓN BASADO EN USOS POTENCIALES DEL TERRITORIO**



Fuente: Ortega y Rodríguez citado en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Metodologías de planificación territorial, Santiago.

A nivel local, la aplicación de la planificación normativa se ha expresado principalmente en los planes reguladores o planes directores (también denominados planes de uso del suelo, de ordenamiento territorial o planes urbanísticos). Estos instrumentos asumen por lo general un alto grado de obligatoriedad en su aplicación, pues se configuran como normas o leyes locales. En algunos países de América Latina los planes de desarrollo a nivel local también consideran aspectos de obligatoriedad en su cumplimiento pero de forma más subjetiva, permitiendo incluso la revocación de los mandatos a las autoridades locales.

Es importante destacar que aunque los planes de uso del suelo o planes reguladores por lo general se expresan en normas formales con obligatoriedad legal, esta condición se concentra en el proceso, lo que se manifiesta en las normas procedimentales, pero no en el objetivo a ser alcanzado. Por esta razón, si los objetivos no son cumplidos habitualmente, no se generan obligaciones con el ente planificador o ejecutor.

Los esquemas metodológicos que caracterizan esta escuela de la planificación generalmente se basan en un conjunto de etapas y/o productos que se resumen en la siguiente estructura:

i) El desarrollo de un documento previo denominado memoria o memoria explicativa, que se entiende como el texto que integra el modelo de territorio planteado y el diagnóstico del territorio que será intervenido por el instrumento de planificación. El contraste del modelo territorial en relación con la realidad observada da cuenta del diagnóstico territorial presentado en esta memoria. Por lo general, esta fase contiene información sobre:

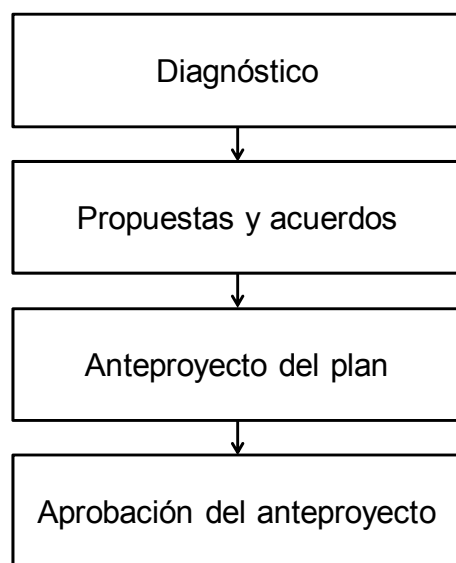
- Los antecedentes sociales y económicos.
- El medio físico (natural y construido) y principales riesgos y vulnerabilidades.
- Los antecedentes sobre la dinámica demográfica.
- La capacidad institucional de gestión local.
- El análisis del sistema de asentamientos humanos.
- Aspectos del desarrollo industrial.

- Un análisis de las tendencias de las grandes variables que se manifiestan en el territorio.
- Una propuesta de ideas fuerza (visión de desarrollo) que se plantea como eje de respuesta a las brechas del modelo en relación al diagnóstico.
- El anteproyecto o borrador del plan, donde se detallan las ideas fuerza.
- Presentación del proyecto de plan a la comunidad y a otros organismos públicos.
- Aprobación del proyecto de plan por las autoridades locales, la comunidad y otros organismos públicos con competencias en la materia.

ii) Los mecanismos legales de formulación de los planes requieren generalmente contar con una serie de estudios técnicos específicos en materia de: estudios de factibilidad para proveer de servicios públicos como agua potable, alcantarillado (aguas negras), alumbrado público y vialidad entre otros<sup>6</sup>, dada la ampliación o uso de suelo proyectado.

iii) Una normativa formal que contiene las disposiciones legales junto con los planos o diagramas, que expresan gráficamente las disposiciones sobre aspectos como el uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, la localización de la infraestructura pública, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, entre otros.

**DIAGRAMA 8**  
**RESUMEN DE LAS ETAPAS DEL PLAN REGULADOR LOCAL**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa legal.

### **b) Ejemplos de aplicación**

En el caso del Brasil, la escuela normativa es el denominado “plan director”. Este instrumento, con énfasis en materias de ordenamiento territorial, es obligatorio para los municipios con más de 20.000 habitantes o para aquellos que conforman áreas metropolitanas o zonas de especial interés cultural o turístico. Aunque esta modalidad de planificación incorpora de manera más clara el enfoque participativo, aún mantiene la esencia de la escuela normativa en su diseño y ejecución.

<sup>6</sup> Los requisitos varían de un país a otro.

La normativa legal brasileña plantea que el objetivo del plan director es: “Ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes” (Cámara de Diputados, 1988). Para la confección de este tipo de planes, el Ministerio de la Ciudad del Brasil ha formulado un conjunto de recomendaciones metodológicas, que incorporan:

i) Primera etapa: lecturas técnicas y comunitarias, fase en la cual se desarrolla el ejercicio de “leer la ciudad”, es decir, buscar entender y dar un significado a esta estructura social. (Ministerio das Cidades, 2005). Dentro de los productos exigidos en esta primera etapa están:

- Mapas temáticos del territorio.
  - Riesgos de expansión urbana.
  - Áreas de preservación cultural.
  - Mapeo de estructura de propiedad.
  - Evolución histórica de la ciudad.
  - Inserción regional del municipio.
  - Mapeo de indicadores de movilidad e inserción.
- Mapeos de caracterización.
- Mapas del uso del suelo.
- Mapa de infraestructura urbana.
- Mapas de la actividad económica del municipio.
- Análisis de la dinámica inmobiliaria.
- Análisis de la legislación.
- Análisis de los estudios existentes.
- Confrontación técnica y comunitaria.

ii) Segunda etapa: formular y pactar propuestas. Se entiende como el proceso por el que se realizan las propuestas en la forma del “proyecto de ciudad” y las necesarias negociaciones conducentes a lograr acuerdos sobre esta visión.

iii) Tercera etapa: definir los instrumentos mediante la redacción legal de la norma.

iv) Cuarta etapa: sistema de gestión y planificación del municipio.

Otro ejemplo interesante de aplicación metodológica de planeamiento físico urbano de base normativa es el documentado para la ciudad de Concepción del Uruguay en la Argentina. Destaca la orientación del diseño hacia los factores de promoción del desarrollo local de manera multidimensional. En el enfoque metodológico se plantea que la finalidad del proceso de planificación está fundamentada en “una actitud consciente, en virtud de la cual el hombre, que vive en sociedad, se esfuerza por elaborar deliberadamente su porvenir colectivo, en base a su capacidad de racionalidad y su sentido de solidaridad. Pero también es un método, que permite racionalizar la toma de decisiones y el uso conveniente de los recursos disponibles, para obtener los más altos propósitos de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida” (Artusi, 2004, pág. 6). Sobre la base de lo anterior, la planificación es asociada a la secuencia de actividades para maximizar los resultados de bienestar con un mínimo de esfuerzos.

Las etapas definidas en el plan son las siguientes:

i) Definiciones previas: sectores básicos de estudio y programación; se presentan para la aplicación del ejercicio ocho sectores de análisis:

- Estructura regional.

- Población y estructura social.
- Uso del suelo.
- Transporte y comunicaciones.
- Equipamiento social.
- Infraestructura de servicios.
- Aspectos jurídicos e institucionales.
- Economía y finanzas (sistema productivo y recursos y erogaciones municipales).

ii) Diagnóstico proyectivo. En esta etapa se considera la realización de dos aproximaciones metodológicas:

- Un primer “diagnóstico actualizado”, que busca el “conocimiento exhaustivo del área urbana y a una interpretación de los aspectos esenciales de su funcionamiento y evolución” (Artusi, 2004, pág. 7).
- Un modelo normativo como marco de referencia, con la estimación de las restricciones técnicas, sociopolíticas, y jurídicas e institucionales para la aplicación y ejecución de los planes.

iii) Propuestas básicas. Esta etapa define un conjunto de ideas fuerza derivadas del diagnóstico, que se sistematizan en las propuestas.

iv) Implementación de planes, donde se incorporan las propuestas para realizar actividades como “una evaluación y actualización de los instrumentos legales, administrativos, y financieros correspondientes” (Artusi, 2004, pág. 8).

## 2. Enfoque por estadios

El método de planificación por estados o etapas (*planning in stages*) fue desarrollado por Jan Tinbergen sobre la base de la invitación hecha por el Banco Mundial a mediados del siglo XX, para especificar un conjunto de herramientas que contribuyeran a definir objetivos de desarrollo económico más realistas en relación al contexto latinoamericano (Kol y De Wolff, 1993). La propuesta consiste en la definición de un conjunto de pasos interactivos y/o cíclicos, basados en el teorema matemático según el que un problema complejo, bajo ciertas condiciones, puede ser resuelto por pasos consecutivos, más que por pasos simultáneos (Puttaswamaiah, 1996). Esta modalidad de planificación se inspiró en la necesidad de maximizar el bienestar general de la sociedad, y por esto requirió precisar claramente las semejanzas y diferencias de los conceptos de problemas sociales y problemas del desarrollo, lo que marca un aporte importante al marco teórico para la definición de los objetivos de un plan (Tinbergen, 1968).

La metodología fue utilizada de preferencia a nivel nacional porque considera el análisis de variables agregadas, sin embargo, en su esencia, incorpora un sugestivo examen del factor espacial, ya que:

- Al definir las estrategias para alcanzar los objetivos, el método requiere clasificar los bienes y las empresas que los proveerán de acuerdo a su movilidad, en relación a los medios de transporte y a su capacidad de ser relocalizadas espacialmente.
- El método asume la necesidad de definir centros económicos a nivel nacional y regional, considerando sus áreas de influencia e interacción entre estos y con respecto a otros países.

Los estadios o etapas que plantea el método son los siguientes:

- Análisis a nivel de macroestadio de la economía nacional o regional como un todo, definiendo aspectos como la tasa de crecimiento objetivo y los niveles de ahorro e inversión, entre otros.
- El estadio medio, donde el total de inversiones es distribuido en relación a los sectores de la economía y la localización espacial de las inversiones, según su contribución a las demandas o necesidades definidas.

- El microestadio, donde se definen los proyectos específicos sobre la base de una evaluación de su rentabilidad y el cumplimiento de los objetivos definidos.

Una de las críticas que surgen a estos modelos es la factibilidad de su aplicación dadas las diferencias en las bases institucionales de los países. El diseño metodológico se presentaba de forma más eficiente en aquellos Estados que habían alcanzado ciertas condiciones de funcionamiento regular y continuo, que no requerían cambios estructurales importantes. Esta condición y la escasa adaptación a la realidad latinoamericana determinaron que los resultados de su aplicación no fueran los esperados. La aplicación de la metodología en América Latina se expresó principalmente en ejercicios de planificación agrícola en el Perú, y en propuestas de planificación del sector educacional en diferentes niveles del Estado (UNESCO, 1965).

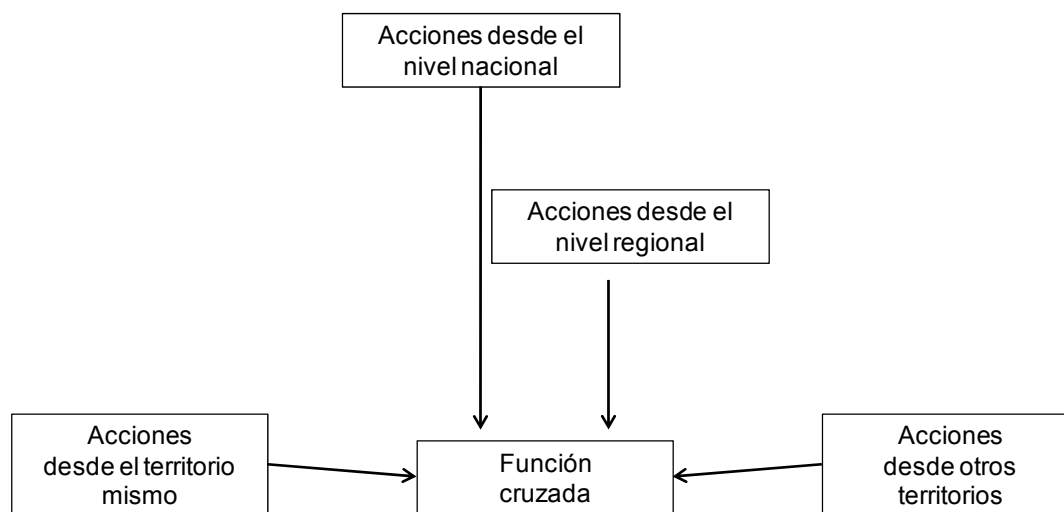
### 3. Desarrollo rural integrado

La propuesta del desarrollo rural integrado (*integrated rural development*), también denominada el enfoque Rehovot, surge a finales de los años cincuenta como una respuesta a la necesidad de romper con las intervenciones verticales ultrasectoriales de los programas de desarrollo dirigidos al mundo rural. Su nivel de análisis es el conjunto de explotaciones agrícolas y comunidades rurales, basándose en las experiencias desarrolladas en Israel.

La metodología de planificación toma en cuenta aspectos políticos, sociales, organizacionales y económicos para responder a la necesidad de planificar acciones en el terreno, con base a un esquema eminentemente normativo, aunque con interesantes ejercicios participativos.

Una de las mayores diferencias con otras metodologías de planificación se encuentra en la preocupación por los temas a incluir en el modelo de desarrollo rural y por la forma como se interrelacionan los programas y propuestas desprendidas de estos planes. En ese marco, destaca la necesidad de considerar un enfoque horizontal de aproximación al territorio, buscando integrar las políticas y programas que emanan de los niveles nacional y regional. Para enfrentar este desafío, la metodología presenta el concepto de “función cruzada”, que integra las acciones y políticas que provienen del nivel regional y nacional junto con las actividades que están siendo desarrolladas a nivel del territorio (Weitz, 1979).

**DIAGRAMA 9**  
**LA FUNCIÓN CRUZADA EN EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de R. Weitz, *Integrated Rural Development*, Rehovot, Settlement Study Centre, 1979.



Con esta metodología surge el problema de la coordinación como eje de trabajo clave entre los niveles de la planificación. Los esfuerzos nacionales y/o regionales no solo deben ser asumidos como una suma aritmética de los planes a nivel local, sino que cada plan desarrollado a nivel subnacional es más que un subconjunto del proceso de planificación del nivel del Estado superior.

Las fases que considera la versión original de esta metodología son las siguientes:

- En una fase previa al proceso de planificación, que establece el conocimiento de la región y sus áreas, se define el límite y el tamaño territorial al que se circunscribirá la planificación. Se utilizan en forma intensiva herramientas como las encuestas, cuya función se establece en el ámbito del levantamiento de información objetiva y también sobre percepciones o aspiraciones de la población.
- El macroplan: esta etapa es la primera fase de la metodología y su objetivo es analizar el territorio como un todo (considerando los aspectos económicos y sociales), principalmente entendido como las relaciones de este territorio con su entorno y en relación con el país. En esta fase se analizan los aspectos cuantitativos y se identifican las políticas y programas externos que influyen en el territorio, considerando las principales características y diferencias del objeto de análisis con respecto a la nación como un todo, para así definir tendencias que pueden ser extrapoladas.
- El segundo paso considerado es la valoración del stock de capital disponible para impulsar el proceso de desarrollo y su localización en el territorio. En esta aproximación, se hace énfasis en los aspectos tangibles del capital, específicamente en relación con los recursos financieros, de infraestructura y producción.
- Planes sectoriales y microplanes: con los insumos generados en las fases anteriores se definen con mayor detalle aspectos específicos de los tres factores que explican el desarrollo rural:
  - Aspectos agrícolas: centrados en el modelo de tipologías de granjas, donde se busca que los productores combinen de la forma más eficiente sus factores de producción considerando el conjunto de estas como un sistema general, más que solo los sectores económicos.
  - Industriales: se propone el uso de “perfiles” de empresas, que son analizados en relación con un conjunto de índices que permiten identificar la localización preferencial de las industrias, su especialización y tamaño de acuerdo a las características del territorio.
  - Servicios: se analiza la factibilidad de la provisión de ciertos servicios. La aproximación se concentra en aspectos de servicios públicos como educación, seguridad o recreación, junto con servicios provistos por el sector privado.
- Fase de integración general del plan, donde se definen las interdependencias entre el macroplan y los planes sectoriales.

El método tuvo influencia en América Latina, más por el objetivo de la intervención que por los aportes metodológicos. Su aporte más reconocible en la actualidad es la necesidad de reconocer un marco de trabajo integral especializado para el mundo rural y no solo como sinónimo de agricultura.

Un ejemplo interesante de aplicación de este enfoque se encuentra en el caso cubano. En este modelo se considera el desarrollo comunitario rural integral como el marco de análisis de la evolución de los últimos veinte años en la nueva ruralidad cubana. Las fases aplicadas en este caso son las siguientes (Terry Gregorio, 2007).

- Definición del equipo núcleo. Se asocia a la conformación de un grupo de trabajo responsable de las acciones, basado en los principios de interdisciplinariedad y multisectorialidad, constituido por la instancia llamada “gerencia social”, que juega un rol responsable del desarrollo integral de la comunidad.
- Análisis de la realidad mediante la confección de diagnósticos participativos, en la búsqueda de la construcción colectiva del conocimiento sobre la realidad del territorio.

- Diseño de la situación objetivo, como una situación futura que se desea alcanzar o un estado deseado por la comunidad.
- Determinación de los macro objetivos, derivados de los macro problemas, constituidos por elementos poco estructurados, que presentan condiciones de multicausalidad, indeterminación previa de sus posibles impactos y por los actores involucrados que no están claramente identificados.
- Diseño de objetivos estratégicos, provenientes de la etapa anterior, a los que se les aplica un análisis estratégico. Las condiciones para su cumplimiento a nivel externo e interno son maximizadas.
- Definición de las estrategias de desarrollo. Esta etapa especifica cómo será logrado el objetivo de desarrollo planteado con el conjunto de proyectos y programas.
- Los proyectos integrales de desarrollo. El principal desafío de esta fase es la articulación de un conjunto de propuestas en un sentido horizontal a nivel de planificación operativa.

#### **4. Modelos de planificación basados en sistemas**

Al caracterizar las metodologías que representan una modalidad sistémica aparece un conjunto de propuestas principalmente de nivel regional, desde las que se interpreta la complejidad del desarrollo a partir de la teoría general de sistemas. Estos enfoques se sustentan en los trabajos de autores como Beer (1959) o Bertalanffy, que reaccionaron ante la poca efectividad de la planificación normativa, sobre sectorializada, que no consideraba el objeto de intervención como un sistema con sus influencias e interdependencias de sectores ni los efectos de interconexión entre los elementos del sistema regional, el entorno nacional e internacional y los impactos de la retroalimentación que podía relejarse en aspectos como la reacción ante la formulación de los planes.

##### **a) Prospectiva**

Una de las principales modalidades sistémicas es el modelo de planificación prospectivo, una metodología y forma de entender la planificación, en la que se pueden identificar dos aproximaciones. La primera está vinculada a una idea general basada en el estudio del futuro, por lo que todo análisis que se enfoque en el futuro podría ser considerado dentro de la lógica prospectiva. La noción común enfatiza que la prospectiva generalmente se ocupa del largo plazo y se destacan las tendencias estructurales que se presentan en los sistemas sociales constitutivos de un territorio.

La segunda aproximación es desde su estudio sistemático. Se trata de una disciplina centrada principalmente en la anticipación y previsión del futuro, originada en los trabajos de Gastón Berger (Godet, 1993) y actualizada con los aportes metodológicos de Michel Godet. Berger analizó y propuso un enfoque que reaccionaba a la rápida dinámica de crecimiento de la posguerra francesa, incluyendo métodos para superar la planificación desarrollada de manera tradicional, que se excedían en el uso de extrapolaciones estadísticas, considerando la corriente de la "antropología prospectiva" sustentada en la construcción de las personas más que en los datos. Más que un conjunto de técnicas aplicadas para visualizar el futuro, la prospectiva debe considerarse como el futuro que se puede construir colectivamente desde el presente.

La prospectiva propone algunos conceptos básicos para analizar las estructuras que componen el sistema de un territorio y su capacidad para buscar gestionar su futuro, como los siguientes:

- Invariantes: son los fenómenos que ocurren el sistema territorial y no se modifican de manera importante con el tiempo; también se pueden entender como las constantes del sistema.
- Tendencias fuertes: son un tipo de tendencias que pueden modelarse o estimar con relativa certeza su comportamiento en el tiempo y en sus efectos sobre el sistema.
- Un germen: un elemento que puede generar cambios rápidos en el sistema y que en el presente es perceptible de manera difusa como señales futuras.

- Evento: aquella situación que puede o no acontecer en un tiempo determinado; es similar a una variable, pero un evento se puede asociar con una probabilidad de ocurrencia o una condicionalidad de aparición.
- Aleatoriedad: existen variadas técnicas para conocer el comportamiento de las tendencias fuertes, sin embargo el desafío es evaluar las tendencias débiles, es decir aquellas que no tienen un comportamiento claro o definido y que, en definitiva, brindan una dosis de inmanejabilidad del sistema en el largo plazo.

Dentro de la práctica de la prospectiva también se presentan dos claras corrientes, que se manifiestan la forma de abordar los estudios del futuro. Un enfoque es más cualitativo y profundiza el trabajo de construcción de visiones colectivas de desarrollo o la construcción social de las ideas fuerza; en el otro enfoque se prefiere el uso de herramientas o técnicas de análisis, que utilizan comúnmente programas computacionales y manejan un gran número de variables e hipótesis, lo que permite extraer conclusiones relevantes para la formulación prospectiva.

En ocasiones es complejo para el planificador distinguir las preocupaciones específicas de la propuesta prospectiva, especialmente las referidas a su relación con la planificación misma o a la diferenciación de los conceptos de estrategia y gestión. Las preguntas centrales de cada enfoque que se presentan en el cuadro 2 ayudan a comprender estas diferencias.

**CUADRO 2**  
**LAS PREGUNTAS DEL ENFOQUE PROSPECTIVO**

Pregunta	Enfoque
¿Qué puede ocurrir? ¿Qué debería ocurrir?	Prospectiva
¿Qué puedo hacer?	Prospectiva estratégica
¿Qué voy a hacer?	Planificación prospectiva estratégica
¿Cómo voy a hacerlo?	Gestión prospectiva estratégica

Fuente: Adaptado de J. Gabiña, *Prospectiva y ordenación del territorio. Hacia un proyecto de futuro*, Barcelona, Marcombo S.A. Boixareu Editores, 1998.

Por su visión del sistema territorial como un todo, el método prospectivo se aplica muy bien a la planificación regional, aunque también se encuentran aplicaciones en la empresa privada, orientadas por lo general a explorar aspectos vinculados con la ciencia y la tecnología, en lo que se conoce como prospectiva tecnológica.

El uso de la prospectiva en los ejercicios de planificación aplicados a los territorios tiene algunas justificaciones dadas por la naturaleza propia de la metodología y las características del objeto de análisis. Entre estas:

- Los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa dan mayores competencias a los niveles subnacionales y, al mismo tiempo, le exigen contar con herramientas que les ayuden a definir las políticas prioritarias que orientarán el largo plazo de su gestión, el uso de los nuevos recursos o su organización formal.
- La dinámica, complejidad y rapidez de los cambios que pueden afectar a los territorios les exige contar con un enfoque que contenga consideraciones sistémicas, que no son incorporados en las formas de planificación tradicionales.
- El aún no resuelto debate sobre el papel de los territorios en la dinámica de globalización y localidad, donde la postura del desarrollo endógeno requiere de herramientas que operacionalicen sus intervenciones. En este caso, en la prospectiva se enfatiza la instalación y aplicación de tecnología en el propio territorio y su institucionalidad (Espinoza y González, 2004).

A pesar de las ventajas que se presentan en el modelo, cuando se realizan los ejercicios de prospectiva y se plantean las estrategias de desarrollo (Godet, 2007), a nivel territorial se observa a menudo un abuso de la utilización de las técnicas cualitativas, como por ejemplo el uso de escenarios, aunque puedan ser más provechosas las lecciones provenientes de la historia y del análisis comparativo de un territorio a otro.

En referencia a los fines generales, la propuesta metodológica de la escuela francesa plantea cinco ideas claves que orientan la reflexión prospectiva (Godet, 1993):

- El mundo cambia pero los problemas permanecen. La historia no se repite pero los comportamientos se reproducen en el tiempo.
- Los actores clave en el punto de bifurcación. “La solución raramente estará dada por una sola persona” (Godet, 2007). Se incorporan los juegos de interés entre actores sociales presentes en el territorio.
- Alto a la complicación de lo complejo. No se requieren herramientas tan complejas.
- Proponer buenas preguntas y desconfiar de las ideas heredadas.
- De la anticipación a la acción a través de la apropiación.

#### **b) Las etapas del modelo prospectivo**

Varias escuelas tienen diferentes fases para enfrentar un proceso prospectivo a nivel de un territorio. Entre los más conocidos está el marco de análisis propuesto por Godet (2007), basado en los siguientes pasos:

- Construcción de un diagnóstico del territorio de análisis.
- Análisis estructural: etapa por la que se busca conocer la estructura del sistema territorial mediante la identificación de las variables clave, sus interrelaciones y clasificación.
- Método MACTOR: fase en la que se aplica un análisis de las estrategias de los actores claves que interactúan en el territorio, definiendo sus objetivos y posiciones respecto a las variables definidas en el método estructural.
- Análisis morfológico (MORPHOL): etapa que busca entender el espacio de lo posible, lo deseado y lo probable. Se utiliza por lo general la técnica de los escenarios para definir un conjunto de opciones futuras, donde se insertan los objetivos.
- Identificación y evaluación de las opciones estratégicas (MULTIPOL): en esta etapa se plantean las estrategias a seguir de acuerdo a las variables claves, el juego de actores y los escenarios. Se utiliza una técnica simplificada, similar al análisis multicriterio.
- Plan de acciones. En esta etapa se definen las acciones que constituyen las estrategias y se conforman las carteras de proyectos o programas.

Otras propuestas simplifican o agregan etapas al proceso prospectivo. Sin embargo, la estructura básica es la propuesta por la escuela francesa presentada anteriormente. Debe destacarse que existen diferentes modalidades prospectivas que pueden ser usadas, lo que definirá el conjunto de herramientas y métodos de acuerdo al nivel de complejidad de un territorio. Por ejemplo, el modelo de la Universidad del Valle de Colombia se asume para territorios sencillos (municipios pequeños, con actores claramente identificados y programas acotados en alcances y compromisos) y solo se consideran algunas de las fases o técnicas propuestas en el método.

Un planteamiento alternativo al modelo prospectivo de Godet es el “Foresight”, impulsado por la Universidad de Manchester, en que se presenta un modelo centrado en las siguientes etapas complementarias:

- Pre-Foresight: se trabaja con los diagnósticos previos, definiendo tendencias, metodologías y procesos.

- Etapa de reclutamiento: se movilizan los actores claves que participarán en el proceso.
- Generación: etapa similar al diagnóstico pero el análisis se concentra en los actores claves, en la sistematización del conocimiento existente, tácito o nuevo.
- Fase de acción: se realizan acciones denominadas de consultoría y transformación.
- Etapa de renovación: se generan iniciativas de aprendizaje, disseminación y evaluación.

### c) Ejemplos destacados de la aplicación del método prospectivo

Un interesante ejemplo del uso de la metodología de planificación prospectiva a nivel regional, es el reciente estudio de escenarios prospectivos para los valles de los ríos San Francisco<sup>7</sup> y Paraíba<sup>8</sup> en el Brasil (Codevasf, 2011); aunque este trabajo no se enfoca en el ámbito de las propuestas o estrategias, es una oportunidad para analizar la aplicación de las técnicas de análisis morfológicas a la dinámica de diferentes territorios.

Construidos mediante el análisis morfológico, estos análisis se refieren a un horizonte temporal de 2009 a 2028 considerando la evolución de las grandes inversiones que se materializarán en estos valles junto con la entrada en funcionamiento de las obras de infraestructura hídrica del río San Francisco. Las fases que se definieron en la metodología se resumen en los siguientes puntos:

- Delimitación del sistema ambiental de intervención.
- Análisis estructural y retrospectivo.
- Selección de condicionantes de futuro.
- Construcción de escenarios.

Estos pasos se plasmaron en un análisis de cinco dominios temáticos que alimentaron la definición de las variables: el desarrollo económico en el sentido de la estructura productiva; mercados objetivo y organización productiva; el desarrollo económico, asociado la infraestructura; el desarrollo ambiental; el desarrollo social y el tema institucional. Los principales resultados del ejercicio permitieron definir escenarios delimitados por zonas geográficas, dada las diferenciadas características y posibles efectos de los cambios en las variables analizadas. Los territorios consideraron las siguientes subregiones para el valle del río San Francisco:

- Alto São Francisco.
- Medio São Francisco.
- Submedio São Francisco.
- Bajo São Francisco.

Para el río Paraíba se plantearon las siguientes subregiones:

- Cerrado de Paraíba.
- Medio-norte de Paraíba.
- Semiárido de Paraíba.
- Litoral de Paraíba.

El análisis estructural consideró un total de 538 variables, que surgieron de metodologías participativas. Para cada región se definieron tres escenarios sobre la base de estas variables y sus hipótesis de desarrollo futuro: un escenario base, denominado “en marcha” que se define como tendencial, en el que se logran cumplir los objetivos de desarrollo planteados. El otro escenario es denominado “El vuelo de la Arara azul” que refleja la búsqueda de los objetivos más ambiciosos; es un

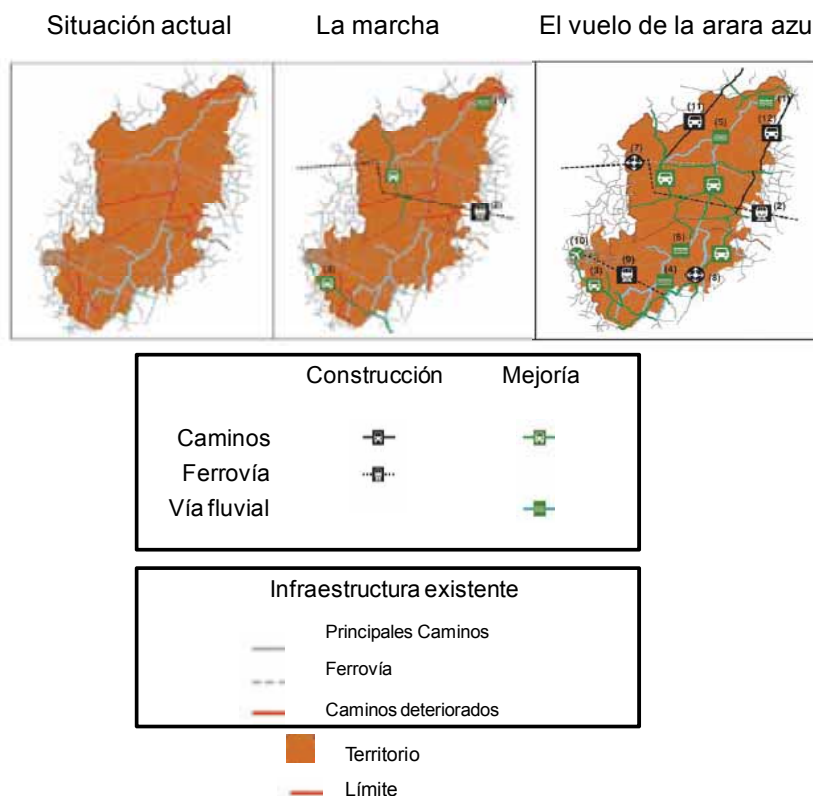
<sup>7</sup> Valle del Brasil en el que hay 504 municipios en siete estados diferentes.

<sup>8</sup> Valle del Brasil en el que hay 279 municipios en cuatro estados diferentes.

escenario optimista donde se aprovechan de manera eficiente las oportunidades y potencialidades del territorio. El último escenario es el denominado “El vuelo del Uruatu”, un ave nocturna que refleja condiciones pesimistas en el largo plazo.

En la construcción de los escenarios es común que se utilicen simbologías locales que permiten referenciar los resultados a condiciones propias de la cultura o del entendimiento, en este caso de las aves tradicionales de los dos valles.

**MAPA 1**  
**SUBREGIÓN MEDIA SÃO FRANCISCO (BRASIL): EJEMPLO DE ESCENARIOS**  
**DE EVOLUCIÓN DE INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA**



Fuente: Adaptado de Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Cenários prospectivos para os vales do São Francisco e do Parnaíba 2009 a 2028, Brasília, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

#### **d) Planificación situacional**

La planificación de situaciones es una metodología que se desarrolla en el marco del trabajo pionero de Carlos Matus, que destaca la necesidad de entender la planificación mediante el diseño de cambios situacionales a raíz del contexto de fuerzas oponentes o con distintos proyectos que intervienen en una realidad específica. Este modelo incorpora de manera temprana y meticulosa el relevante juego de actores y las fuerzas políticas y sociales de estos en relación con sus intereses y posturas respecto a los procesos sociales.

La metodología plantea el concepto de “situación” como base integradora entre las diferentes dimensiones de los fenómenos del desarrollo social (Matus, 1983). El punto de partida de la realidad se precisa como “situación inicial” y el objetivo perseguido por una fuerza social se expresa en la definición de la “situación objetivo”. Se plantean tres conceptos básicos dentro del proceso que definen

condiciones claves para la aplicación del método: la fenosituación, entendida como la realidad visible, es decir, la apariencia, que sin ser la realidad misma, es parte de esta; las fenoestructuras, que son las fuerzas sociales o agrupaciones (actores sociales, conformados en redes de actores); y la genosituación, que es el elemento ordenador o, también, las condiciones estructurales que señalan el comportamiento de los elementos básicos del sistema determinando el rango de lo posible y lo prohibido dentro de este (asimilable en cierta medida al concepto de instituciones).

Entre una situación y otra media todo un proceso de cambio situacional que puede afectar la fenosituación, fenoestructura y genosituación. El encadenamiento de cambios situacionales donde cada situación siguiente es única se denomina “trayectoria”. Por ende, entre la situación inicial y la situación objetivo de una fuerza social pueden existir una o varias trayectorias. Una vez establecidos estos conceptos, Matus considera necesario precisar dos aspectos básicos de la teoría de planificación de situaciones: el significado del concepto de cambio situacional, y el proceso de construcción de viabilidad para la situación objetivo de una fuerza social.

#### *i) Etapas del proceso de planificación situacional*

Las etapas del modelo se presentan y definen como “momentos” dentro del proceso:

La primera etapa se denomina la “definición del momento explicativo” y se basa en la construcción de flujogramas de causa – efectos para cada problema; las manifestaciones más visibles de dichos problemas se consideran la base del esquema de la fenoproducción. Sus causas más inmediatas, resultado de la acumulación o institucionalización de ciertos hechos, como fenoestructura; y las causas más profundas, en la raíz misma de la sociedad, como genoestructura.

Los pasos dentro de la etapa son los siguientes:

- Descripción del problema.
- Construcción de flujogramas situacionales.
- Selección de los nodos críticos.
- Construcción del árbol de problemas.
- Descripción de los nodos críticos.

En la segunda etapa se presenta el momento normativo del “deber ser”. En esta etapa se determinan los objetivos planteados desde la base de lo que se desearía. Después de la explicación situacional se diseñan los proyectos con visión de futuro, y las operaciones y acciones que enfrentan los problemas en forma consistente con la situación objetivo perseguida. Las actividades a realizar en esta fase son las siguientes:

- Diseño de las operaciones de la intervención ideal.
- Precisión de los recursos, productos y resultados por operación.
- Matriz de nodos críticos.
- Construcción de escenarios.
- Elaboración de árbol de apuestas.
- Elaboración de árbol de la situación–objetivo por escenarios.
- Selección de sorpresas y diseño del plan de contingencias.
- Diseño de la evaluación y presupuesto de la política pública.

En la tercera etapa se enfatiza lo que se denomina el momento estratégico y se realiza por la vía del análisis de viabilidad económica, técnica, política e institucional, entendido como el “poder ser”. Es decir, se analizan las distintas formas en las que es posible sortear los obstáculos y restricciones que dificultan la ejecución de los proyectos, de las acciones y de las estrategias para cada actor y operaciones. Se ubican las trayectorias y se selecciona el curso de acción sobre el cambio situacional esperado. Se consideran las siguientes actividades a ser realizadas:

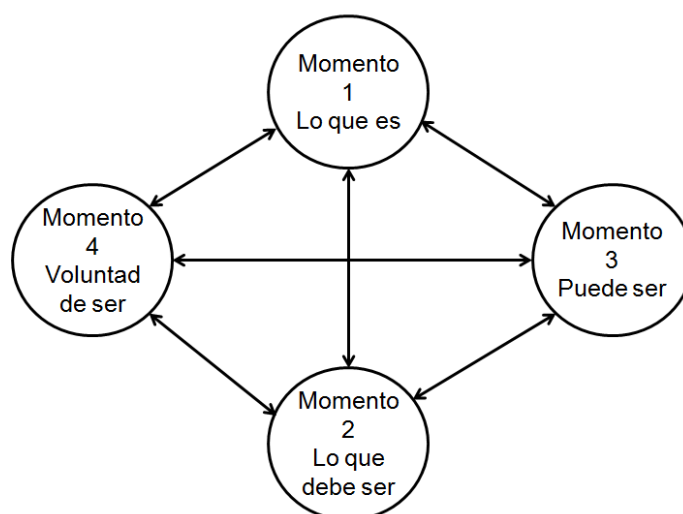
- Matriz de motivaciones.
- Construcción del vector de recursos críticos del dirigente.
- Matriz de recursos críticos necesario para el control de las operaciones.
- Matriz de pesos de los actores.
- Análisis de la viabilidad de las políticas públicas.
- Construcción de viabilidad.
- Trayectoria estratégica.

La cuarta y última etapa es lo que se conoce como el momento operacional en esta instancia. Se pone en funcionamiento la “voluntad de hacer”, lo que por lo general ocurre a través de la práctica diaria de los gobiernos y en el análisis a través de la “sala de situaciones”, donde están reunidos políticos y técnicos, apoyados por un banco de datos, examinando el cambio diario de la realidad y tomando decisiones al respecto. Las acciones más recurrentes son:

- Gerenciamiento y aplicación de las operaciones de la política pública.
- Montaje del sistema de seguimiento por señales.
- Montaje del sistema de rendición de cuentas.
- Instalación del sistema de gerencia por operaciones.
- Examen de confiabilidad de la política.
- Evaluación de la calidad del sistema organizativo.

Denominadas momentos, estas etapas del proceso no necesariamente tienen una lógica secuencial y en su interacción se superponen actuando de manera coordinada.

**DIAGRAMA 10**  
**ESQUEMA DE INTERRELACIÓN DE “MOMENTOS”**  
**EN LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL**



Fuente: Adaptado de G. Ramírez y L. Burbano, *Políticas públicas y gobierno en democracia*, Cali, julio de 2009.



### ii) Ejemplos de aplicaciones de la metodología

Debido a su mayor complejidad respecto de otras propuestas, la aplicación a nivel territorial de la metodología de planificación situacional se concentra mayoritariamente en ejercicios académicos. En la Argentina, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), ha tenido mayor incidencia y es posible encontrar variadas aplicaciones, aunque se orientan especialmente al diseño de estrategias sectoriales.

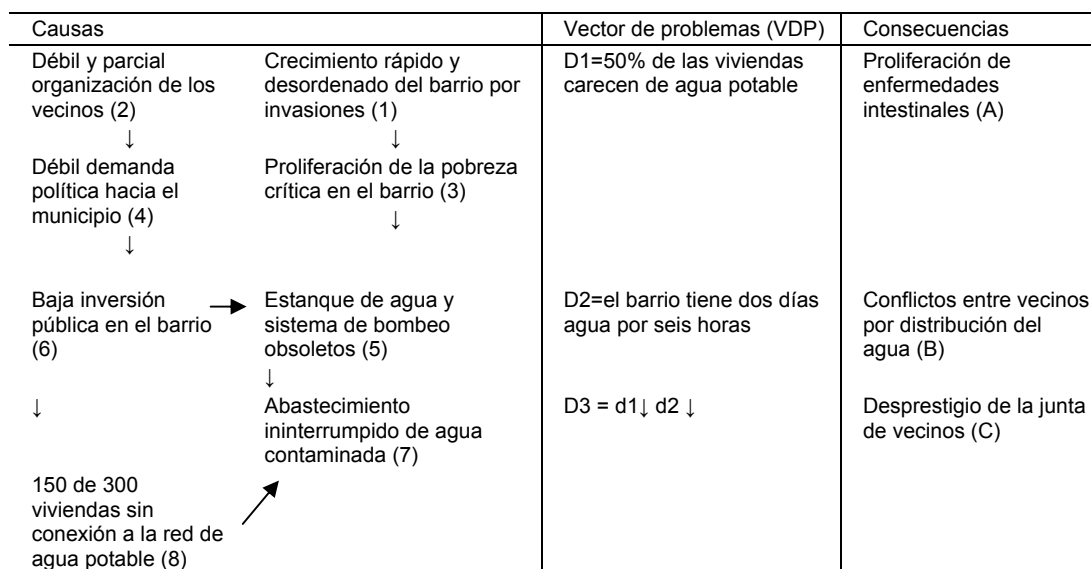
Una versión resumida de la planificación situacional es el denominado método ALTADIR de planificación popular, que se desarrolló para ser aplicado principalmente al gobierno de las comunidades locales (Matus, 2007). Este método simplificado busca integrarse en un sistema amplio de planificación a nivel territorial, integrando la aplicación a nivel directivo de los postulados del método de planificación estratégica situacional (PES) y a nivel intermedio las técnicas del marco lógico (técnica ZOPP). Los pasos presentados se definen por la siguiente secuencia:

Fase 1: selección de los problemas del plan. Mediante diferentes métodos se pide a la comunidad definir los cinco problemas locales que los afectan en mayor medida, de acuerdo a su importancia y prioridad.

Fase 2: precisión del problema. Se define y describe de mejor manera cada problema definido, considerando los actores involucrados, la forma como se puede caracterizar el problema y los indicadores que dan cuenta de este.

Fase 3: árbol explicativo. Se estructura una herramienta similar a los árboles de problemas que buscan ordenar mediante relaciones de causas y efectos, el conjunto de problemas definidos en la Fase 1. En esta fase se define la lógica de: causas (se deben a...); descripción (se verifica por...); consecuencias (impactan en...).

**DIAGRAMA 11**  
**SANTIAGO: EJEMPLO DEL ÁRBOL EXPLICATIVO EN EL CASO DEL PROBLEMA DE**  
**DESABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DEL BARRIO ZANJÓN DE LA AGUADA**



Fuente: C. Matus, *MAPP. Método ALTADIR de Planificación Popular*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2007.

Fase 4: diseño de la situación objetivo. Se transforman las situaciones negativas del árbol explicativo, definiendo por tanto objetivos de desarrollo. En este caso se define lo que se denomina “vector de resultados” (VDR).

**CUADRO 3**  
**SANTIAGO: EJEMPLOS DE VECTORES DE PROBLEMAS Y DE RESULTADOS, EN EL CASO DEL PROBLEMA DE DESABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DEL BARRIO ZANJÓN DE LA AGUADA**

Vector de problemas (VDP)	Vector de resultados (VDR)
D1 = 50% de las viviendas carecen de agua potable	R1 = 20% de las viviendas carecen de agua potable
D2 = El barrio tiene agua dos días a la semana por seis horas	R2 = El barrio tiene cinco días de agua a la semana por seis horas
D3 = d1 ↓ d2 ↓	R3 = R1, R2

Fuente: C. Matus, *MAPP. Método ALTADIR de Planificación Popular*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2007.

Fase 5: selección de frentes de ataque o nudos críticos. Se definen los elementos que pueden ser intervenidos y cuáles no requieren de acciones directas. De igual modo se precisa entender cuáles son los factores que evitan que se pueda encontrar la solución a los problemas detectados.

Fase 6: diseño de operaciones y demandas de operación. Se buscan enfrentar, mediante la definición de acciones, los nodos críticos planteados en la fase 5. El conjunto de acciones posibles puede combinar la utilización o combinación de variables, generar un nuevo producto o potenciar una variable con escasos recursos.

Fase 7: definición de responsables de las operaciones. Se determinan los actores se harán cargo de las operaciones; se requiere definir los compromisos (acciones) y la magnitud de los compromisos (recursos).

Fase 8: definición de responsabilidades de seguimiento de las demandas de operación. Se precisa en esta etapa el responsable de seguir el cumplimiento de los compromisos establecidos, en el sentido de incorporar gobernabilidad al plan.

Fase 9: identificación de actores sociales relevantes y su motivación frente al plan. Se confecciona un análisis de actores para determinar las posturas de cada uno y la posibilidad de encontrar apoyos o rechazos, que entreguen o resten factibilidad política y administrativa a las estrategias planteadas.

Fase 10: selección de trayectorias, articulación de los tiempos y coordinación de los esfuerzos de los actores. La secuencia de actividades se configura como una trayectoria, en el sentido de considerar el tiempo, el momento y la oportunidad.

Fase 11: análisis de vulnerabilidad del plan. Los posibles riesgos que enfrenta el cumplimiento de los objetivos planteados en el plan se analizan en el marco de sus vulnerabilidades. Esta fase se inspira en el análisis de los supuestos que dan sustentabilidad a los objetivos en la metodología de marco lógico. La noción de vulnerabilidad se asocia a aquellos factores débiles que afectarían el logro de los objetivos.

## 5. Propuestas basadas en el modelo estratégico

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, el emergente enfoque de la planificación estratégica buscó recoger la extensa trayectoria de aportes metodológicos y conceptuales que van desde la experiencias de la táctica militar hasta los aportes de la ciencia de la administración, para aplicarlos al nuevo contexto socioeconómico mundial globalizado, junto con la necesidad de centrar la atención sobre aspectos claves de la gestión exitosa de las organizaciones, que permitieran la recuperación de la competitividad empresarial o territorial a nivel internacional.

Fundamentalmente, la planificación estratégica surge como una reacción a la empresa privada ante los modelos de planificación conocidos y aplicados hasta entonces, donde se comprometían grandes esfuerzos en exhaustivos análisis de elementos relevantes y secundarios. Esta modalidad fue influida también por la corriente de la nueva gestión pública, en la que el papel del Estado podía asimilarse al de una empresa donde se proveían bienes y servicios a un cliente determinado (la ciudadanía) y esa prestación debía realizarse de la manera más eficiente posible.

Ampliando la idea anterior, la planificación no solo debe preocuparse por los hechos en los que existe certeza de ocurrencia, sino también especialmente de aquellos donde la incertidumbre es mayor, pero no en un afán predictivo, dada la incapacidad actual, sino que en actitudes sobre el cómo podría actuarse ante circunstancias del porvenir.

Dentro de sus primeras propuestas fundacionales del modelo estratégico, se encuentra la llamada escuela del diseño estratégico, en la cual autores como Kenneth Andrews, Edmund Learned y Roland Christensen pusieron su esfuerzo por conciliar en el proceso de congruencia entre los elementos internos y externos de la organización (posteriormente conocido como análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, FODA), en el marco de las investigaciones que desarrollaron en la Escuela de Negocios de Harvard (Mintzberg, 1994).

También es interesante reconocer las raíces militares del concepto de estrategia, que se manifiestan en características claves que diferencian esta escuela de la planificación de las anteriores (UNESCO, 2010)

- Pensar en grandes objetivos, tomando en consideración las posibles opciones y los cambios en el entorno. Es decir, concentrar la preocupación en los elementos trascendentales que explican los cambios o impactos, más que en entender completamente los elementos conformantes del sistema.
- Una clara focalización en el logro de los objetivos de acuerdo a los factores positivos, tanto internos como externos.
- Preocupación por el tratamiento e interrelación de los diferentes plazos (corto, mediano y largo), en donde coexisten estrategias para enfrentar desde las actividades operativas, hasta los cambios estructurales requeridos para emprender las grandes transformaciones necesarias en los sistemas sociales complejos. Considerando de igual modo, de manera relevante cómo se logrará el cumplimiento de los objetivos propuestos.

A pesar que los iniciales esfuerzos de su uso se relacionaron directamente con la gestión empresarial, la primera aplicación documentada a un territorio fue con el plan de competitividad de la ciudad de San Francisco en 1981; posteriormente se efectuaron muchos otros ejercicios tomando como objeto la planificación centros urbanos. En 1988, Barcelona aplicó esta modalidad de planificación mediante el primer “Plan estratégico, económico y social Barcelona 2000”, principalmente como una forma de enfrentar el desafío de los Juegos Olímpicos de 1992 (Camprecios y Santacana, 1993).

A pesar de la mayor aplicabilidad y su respuesta eficiente en comparación con los modelos tradicionales de planificación, existen variadas y contradictorias definiciones de lo que se entiende por planificación estratégica, porque las características y técnicas de esta modalidad pueden generalmente aplicarse a otras metodologías. La planeación estratégica está centrada principalmente en el análisis en mayor profundidad de las condiciones del entorno para anticiparse al surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias, reduciendo incertidumbres y generando una condición de adaptación constante y positiva de las acciones internas y las tendencias externas, a fin de aprovechar oportunidades y reducir riesgos (De Forn i Foxá, M. y J. M. Pascual i Esteve, 1995, citado en Gutiérrez Chaparro, 2000). La principal diferencia que puede destacarse entre esta modalidad de planificación y la planificación normativa es por la importante incidencia del entorno o el cambio (adaptación) en el análisis.

Desde el punto de vista del lenguaje, lo estratégico es el dicho “de un lugar, de una posición, de una actitud, etc.: de importancia decisiva para el desarrollo de algo” (RAE, 2011). Esta visión se ha aplicado y actualmente se extiende a incluir el “cómo” se logrará el cumplimiento de los objetivos, es decir, el puente intermediario entre el diagnóstico de la situación y las situaciones futuras que se desean alcanzar. En palabras de Medina-Echeverría, la estrategia es la “adopción de un curso de acción o de los criterios que lo definen encaminados a influir en una transformación deliberada de la realidad, desde una situación inicial a la situación final hasta un estado final que se define como deseable” (Medina-Echeverría, 1977).

La conceptualización de estratégico conduce a lo menos a dos consideraciones: la primera se asocia con la propuesta metodológica para la elaboración de estrategias y la segunda con la metodología que se preocupa de los aspectos estratégicos, es decir, de aquellos que son relevantes para el logro de los objetivos.

Como una forma de articular la relación de las condiciones externas e internas, el modelo de planificación estratégica se apoya en el uso de la matriz de fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas (FODA), que por lo general, alimenta el diagnóstico conjugando la condición de análisis del entorno en relación con las propias condiciones que caracterizan esta metodología.

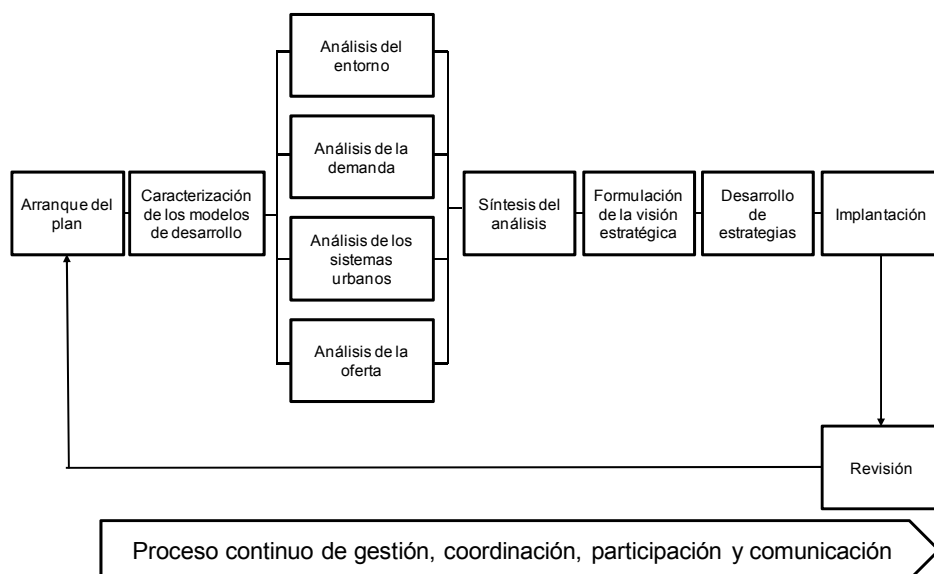
A nivel territorial, la adopción del enfoque estratégico para la planificación se asocia a las condiciones cambiantes de la relación del Estado, territorio y ciudadanía, en un contexto internacional que se ha caracterizado por la creciente influencia global en el desarrollo de entidades territoriales como las ciudades (por ejemplo, el surgimiento de las ciudades globales) y las crecientes demandas por parte de la comunidad por respuestas descentralizadas más rápidas y eficientes del Estado (Fernández Güell, 2006).

#### a) Etapas de la metodología

Las etapas clásicas de un plan estratégico consideran un conjunto de fases que por lo general están constituidas por las siguientes actividades:

- i) Construcción del diagnóstico, en donde se utilizan herramientas como la matriz FODA.
- ii) Construcción de una misión, relacionada con la pregunta: ¿Qué hacemos?
- iii) Construcción de una visión estratégica, vinculada con la pregunta: ¿Cómo nos vemos en el largo plazo como organización?
- iv) Definición de objetivos, en donde se expresan aquellas condiciones a futuro que se desean alcanzar.
- v) Formulación de estrategias, de un conjunto de ejes temáticos que señalan: ¿cómo se llegará al logro de los objetivos definidos?
- vi) Plan de actividades.

**DIAGRAMA 12**  
**METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA CIUDADES**



Fuente: J.M. Fernández Güell, Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos, Barcelona, Editorial Reverté, 2006.

## **b) Ejemplos destacados: metodología de planificación estratégica de ILPES/CEPAL**

La metodología de planificación estratégica de ILPES / CEPAL surge de la necesidad de contar con una herramienta específica para emprender el desafío de la planificación del desarrollo a nivel local, ya que los modelos utilizados en la mayoría de las ocasiones toman de manera directa el planteamiento de la planificación corporativa u organizacional, que no se adapta correctamente a la complejidad de la dinámica territorial ni a los objetivos que la autoridad, la comunidad y los actores involucrados pueden desear establecer para su desarrollo (Silva y Sandoval, 2012). Dentro de las características importantes en esta propuesta metodológica aparecen elementos como:

- Su facilidad de aplicación, que la hace comprensible no solo por expertos en planificación, sino por cualquier interesado.
- La flexibilidad, que le permite adaptarse a las realidades territoriales y a las diferentes técnicas específicas que pueden ser conocidas en el marco de su aplicación.
- La capacidad de una rápida internalización, lo que permite su apropiación acelerada facilitando que los procesos de planificación sean efectuados preferentemente por los propios encargados del tema a nivel local, minimizando la participación de consultores o expertos externos.

Las etapas que considera la metodología son las siguientes:

i) *Diagnóstico*: debe proporcionar la información que permite conocer la capacidad de desarrollo del territorio de planificación. En el caso de este ejercicio, con un esquema reducido de tiempo se propone comenzar desde los diagnósticos preexistentes que dispone el gobierno local, basados en información de base secundaria y que deben recoger los estudiantes para conformarse un panorama preliminar de la situación de la localidad. A estos antecedentes se sugiere agregar información propia recolectada a través de dos mecanismos: entrevistas a informantes claves y observación directa con visitas a terreno. Recurriendo a estos antecedentes se propone entonces que los participantes de este trabajo reúnan los elementos preliminares necesarios para formarse una idea general de las potencialidades y obstáculos que la localidad presenta para activar un proceso de desarrollo local.

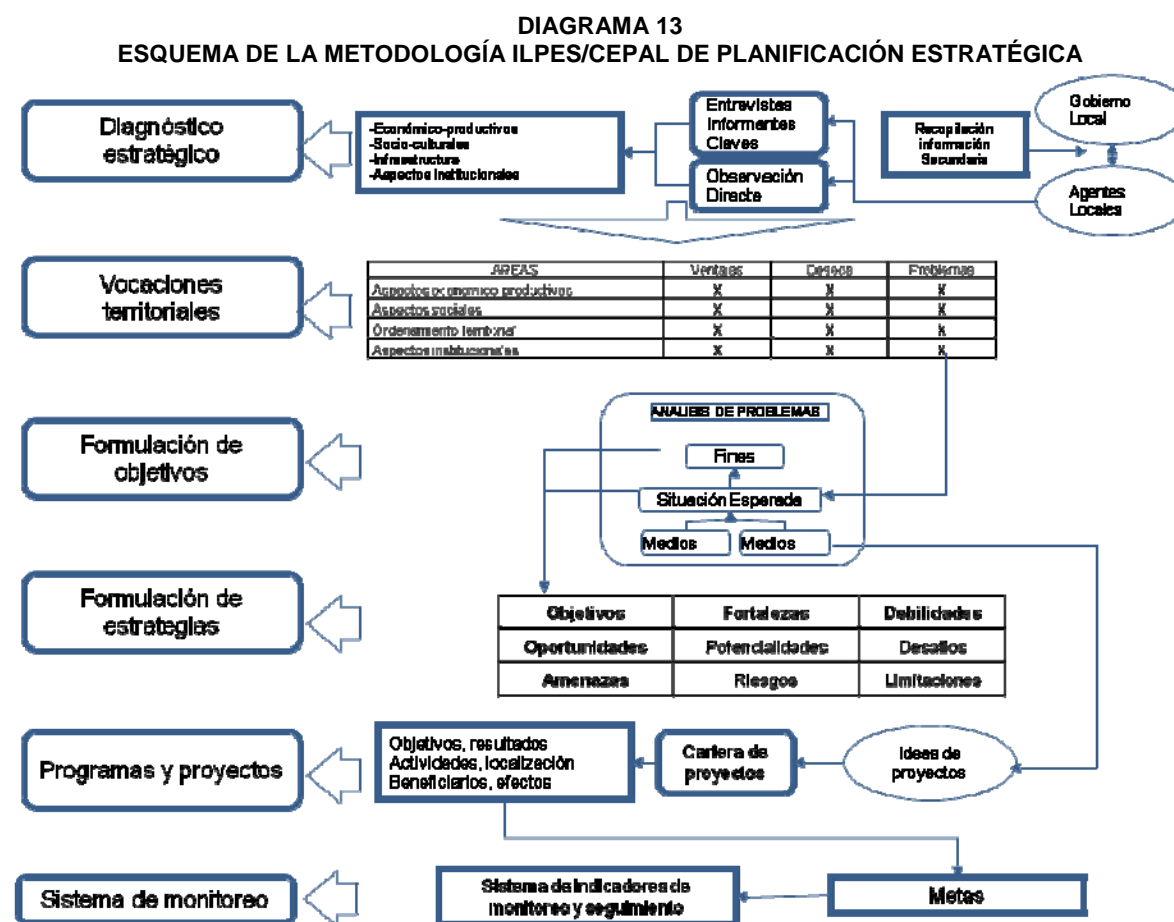
ii) *Vocaciones*: se definen como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene la localidad para su desarrollo. Se busca qué es lo que hace especial, propio del lugar, como una imagen de marca diferenciada a la localidad para potenciar algunas actividades estratégicas que le permitan impulsar un proceso de desarrollo específico.

iii) *Definición de objetivos estratégicos*: a partir de los problemas descritos en la fase anterior se deben, utilizando la técnica de análisis de árboles de problemas, identificar los árboles de medios y fines y la situación esperada que significaría la resolución de los problemas detectados. Los fines y la situación esperada asociados a esta fase se transformarían en los objetivos estratégicos y específicos que se deberían alcanzar. Estos se pueden definir como las aspiraciones en cada ámbito de desarrollo que se ha dividido el ejercicio.

iv) *Formulación de la estrategia local de desarrollo*: se define como el camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos. Para esto se recurre a una técnica de análisis FODA de manera de estudiar para cada objetivo estratégico las variables internas (fortalezas y debilidades) y externas (oportunidades y amenazas) que pueden condicionar o viabilizar el alcance de los objetivos. Para esto, se debe procurar la definición de la estrategia más adecuada aprovechando al máximo las potencialidades (fortalezas y oportunidades), minimizando los riesgos (fortalezas y amenazas), enfrentado los desafíos (debilidades y amenazas), y procurando neutralizar las limitaciones (debilidades y amenazas).

v) *Formulación de las políticas, programas, proyectos y acciones*: para materializar los objetivos de desarrollo, a través de la estrategia seleccionada, se requiere identificar y seleccionar las acciones a desarrollar que se expresarán específicamente en políticas, programas, proyectos o acciones de desarrollo.

vi) *Aplicación del sistema de seguimiento del plan:* se propone un modelo de seguimiento del cumplimiento de los objetivos del plan propuesto, Se definen metas concretas y se especifican en detalle los compromisos institucionales mediante un proceso de negociación a nivel del territorio.



Fuente: I. Silva y C. Sandoval, "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local", *serie Manuales*, N° 76 (LC/L-3488), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### c) Aplicaciones de la metodología

Esta metodología ha sido aplicada en una variedad de situaciones, entre las cuales se encuentran: el caso del plan estratégico del valle del río Pardo en Rio Grande do Sul (Brasil). (Ávila Campos, 2010); también a nivel local, en el plan estratégico del municipio de Bragados en la provincia de Buenos Aires (Argentina) (Pérez, 2009). A nivel de asociaciones de municipios, en el ejercicio de conformación de la "Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina" en el Nordeste del Brasil. También a nivel regional, en el proyecto de construcción de la estrategia de desarrollo regional de Aysén (Gobierno Regional Aysén, ILPES, 2009).

El surgimiento y aplicación de una planificación estratégica de segunda generación, aplicada al desarrollo de los territorios, ha marcado recientemente un nuevo énfasis en la temática y modalidad como se aplica esta forma de planificación, especialmente asociada a la dinámica de las ciudades, considerando elementos como (Pascual y Tarragona, 2010):

- Preocupación por el desarrollo humano como eje de la planificación, más allá que sea una intervención dirigida al ámbito económico, social o espacial por sí solo.

- Transformación del fin de la intervención desde la búsqueda de proyectos rentables socialmente hacia la generación de consensos para la construcción colectiva de las nociones de desarrollo concertadas.
- Mayor relevancia a los aspectos intangibles de las iniciativas superando la sobre objetividad, propia de la evaluación individual de las iniciativas.
- Creciente importancia de la necesidad de articular las iniciativas intermunicipales y entre los niveles del Estado, junto con las modalidades asociativas entre municipios.
- Preocupación por la constante renovación y actualización de las estrategias, configurando la requerida institucionalización de los procesos de planificación.

## 6. Planificación centrada en la negociación

La modalidad de planificación centrada en la negociación surge en virtud de las características propias del proceso de planificación que se desarrolla a nivel regional. Su principal desafío es articular los intereses regionales con los del país, junto con abordar la característica más exógena del desarrollo de las regiones como sistemas abiertos complejos. Se entiende como un proceso de negociación política del Estado nacional con cualquier región (Boisier, 2006).

### a) Pasos de la metodología

A diferencia de los modelos lineales tradicionales de la planificación a nivel de territorios, esta propuesta planea las siguientes etapas diferenciadas:

- Diagnóstico: esta etapa se plantea para generar información de la región y también de su entorno, considerando aspectos cuantitativos y cualitativos, de programas o políticas que se aplican o que han estado en ejecución en la región. Se requiere superar la lógica de la descripción, asumiendo la interpretación en el marco de la identificación y jerarquización de los principales problemas, la detección de los actores claves, las relaciones de actores y problemas, la identificación de las potencialidades de la región y su proyección prospectiva mediante escenarios probables del comportamiento de los problemas, los actores y las relaciones de actores y problemas.
- Recepción de roles: se asume que existe una interrelación bidireccional de magnitud variable entre los aspectos que determinan el desarrollo a nivel de la región en relación con el desarrollo nacional y la definición de la contribución de la región al desarrollo nacional. En esta etapa se establecen las funciones que se asignan a las regiones, además de la definición de la relación del país respecto a su entorno. Se presenta el concepto de “estatus de la región” un factor que cumple la función que tiene la definición de objetivos en otros tipos de metodologías.
- Negociación: la propuesta presentada se destaca por hacer explícita y profundizar esta función de la planificación, que por lo general solo se manifiesta de forma relativa o genérica en la mayoría de las metodologías analizadas. Las preguntas que se resuelven por este método se relacionan con aspectos como: ¿Quién negocia?, ¿Sobre qué se negocia? y ¿Cómo se negocia? Respecto a los temas sobre los cuales se plantea el proceso de acuerdos, surge un conjunto de factores:
  - “Regionalización” de las políticas públicas o programas nacionales.
  - Localización de la inversión sectorial.
  - Adecuación de normas nacionales que pueden estar interfiriendo el desarrollo regional.
  - Asignación nacional de fondos de inversión pública a la región.
- Control y evaluación: se analiza el cumplimiento de los objetivos y la responsabilidad de acción de los actores.

La importancia de este enfoque es que centra la atención en el proceso político de articulación de niveles del Estado, destacándose como una de las pocas propuestas que busca estructurar un modelo de negociación de intereses y responsabilidades entre actores e instituciones participantes.

### **b) Ejemplos de aplicación de la metodología**

Una de las aplicaciones destacadas de esta aproximación metodológica es la desarrollada en la región del Maule el año 2000, en donde se experimentó con un proceso denominado “coloquios” cuyo objetivo fue principalmente la creación de sinergia cognitiva a nivel de territorios mediante un proceso recurrente de “conversaciones sociales” formalmente estructuradas con una metodología, destacando el papel del lenguaje y la interacción entre actores sociales del desarrollo a nivel regional (Boisier, 2005). En este proceso se busca identificar, construir e internalizar la noción de “comunidad imaginada”.

## **7. Planificación participativa**

El enfoque participativo de la planificación, más que una técnica, se puede entender como una aproximación general y al mismo tiempo específica para la escuela de la planificación. Este enfoque se constituye por un conjunto de métodos y herramientas, que pueden ser usadas en mayor o menor medida, con el objetivo de integrar a los actores involucrados en el desarrollo en el proceso de planificación de un territorio.

Varias fuentes alimentaron el surgimiento de este enfoque, que van desde aspectos del entorno sociopolítico presente en América Latina o los elementos técnicos asociados a la carencia de validez de los planes desarrollados. Destacan en este caso los aportes fundamentales de Davidoff, que dan cuenta de la frustración de no poder plasmar adecuadamente en los planes desarrollados por las autoridades, las demandas y necesidades de grupos de la población que no tienen acceso a los medios de participación formales, profundizando por lo tanto su postergación y marginalidad (Davidoff, 1965). Este diagnóstico dio pábulo para el planteamiento de un estilo participativo de planificación denominado “planificación defensiva”<sup>9</sup>.

En sus inicios, la corriente participativa se relacionó más directamente a aspectos técnicos y metodológicos (por la generación de planes incompletos). El contexto latinoamericano sirvió como un campo más fértil para la aplicación de estos modelos de planificación, porque se configuran como una respuesta al proceso de redemocratización de los Estados en América Latina y a la demanda por mayor descentralización política (Haddad, 1983). Esta situación se vincula al menos con dos factores presentes en la década de los noventa e inicios de dos mil: el impulso a la elección de las autoridades subnacionales junto con la generación de políticas de incentivo a la participación de la sociedad, como forma de legitimar el nuevo papel del Estado, canalizados mediante los procesos de planificación y control ciudadano.

En la actualidad, la participación se considera como una condición transversal de los procesos de planificación, que se ha integrado en cierta medida a las diferentes escuelas metodológicas. Su incorporación más decidida y efectiva implica el rediseño de los modelos de planificación en sus bases metodológicas, considerando que no solo las decisiones de los objetivos deben ser priorizados, y recaen en las personas de los territorios, sino también la construcción de diagnósticos, la definición de objetivos, estrategias y el seguimiento y control. Esta situación genera la necesidad de redefinir los modelos institucionales en que la planificación se enmarca y funciona en la práctica. La modalidad de consulta a la comunidad no es suficiente, ya que es efectiva solo en el corto plazo, por lo que se plantean modelos de organización donde la participación se incorpora al proceso continuo de planificación. Los arreglos institucionales en que la participación se considera en el proceso de planificación, se distinguen en relación a su temporalidad e institucionalidad, a saber:

<sup>9</sup> En inglés se refiere a “*advocacy planning*”.



- Formas sistemáticas, representados por esquemas con cierta institucionalidad, que mantienen una secuencia temporal como las mesas locales de participación, presupuestos participativos, los consejos de planificación participativa, entre otros.
- Formas esporádicas, que se materializan en modalidades como consultas ciudadanas, cabildos abiertos, asambleas locales, entre otras.

Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los métodos actuales que asumen la postura participativa reducen su instrumental a la incorporación de diferentes grados de consultas a la comunidad interesada en participar. Esa visión no ahonda en fases como la toma de decisiones en los factores relevantes del plan, aunque algunos ejercicios avanzan incluso en la aplicación de técnicas como la realidad virtual para presentar a la comunidad modelos de ordenamiento territorial y de esa manera forma rescatar sus preferencias sobre la base de los conceptos planteados por los equipos técnicos.

La planificación participativa tiene una variedad de aspectos positivos que potencian una propuesta orientada al desarrollo local basado en el enfoque endógeno, puesto que existe mayor probabilidad de que el grado de involucramiento de la comunidad genere un menor costo en la aplicación de las estrategias definidas, de igual modo que la detección de los problemas y las potencialidades del territorio están mejor definidas. Es importante señalar que esta modalidad, evidentemente, considera un mayor esfuerzo y costos asociados al proceso de planificación, tanto en recursos financieros necesarios para desarrollar el plan, como en recursos humanos calificados que puedan guiar el proceso adecuadamente, y en materia de tiempo destinado a la elaboración del plan.

La expresión de la planificación participativa se manifiesta en forma diferenciada dependiendo del nivel del Estado en que se presenta, tal como sus instrumentos y objetivos (véase el cuadro 4), que tienen importantes variaciones a considerar.

**CUADRO 4**  
**FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL POR NIVELES DEL ESTADO**

Nivel	Forma	Instrumento	Objeto de intervención
Regional	Representativa / delegatoria	Comités / folletos informativos / informes / votaciones	Actores sociales / representantes
Local	Directa / resolutive	Talleres / consultas / presupuestos participativos	Familias
Barrial	Participación directa	<i>Charrettes</i> <sup>a</sup> / diálogos	Personas

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> *Charrettes*: herramienta metodológica para facilitar el debate en la planificación participativa.

Por lo general, el enfoque de planificación participativa ha tomado mayor fuerza en el ámbito local, aunque a nivel regional también se pueden aplicar sus postulados considerando las técnicas adecuadas. La planificación local participativa se entiende como la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación al contexto local, donde destaca una amplia utilización de los métodos de participación comunitaria y apropiación social (Plaza, 2000).

Una modalidad de planificación participativa de corto plazo asociada al financiamiento del desarrollo local son los presupuestos participativos, entendidos como aquellos instrumentos para la toma de decisiones compartida del Estado y la sociedad civil, en referencia a acciones a ejecutar con el fin de cumplir la visión de desarrollo contenida en los instrumentos de planificación local. Ha sido aplicado en varios países de América Latina, destacando los casos del Brasil y el Perú (Pires, 1999).

#### **a) Metodología**

La planificación participativa tiene un conjunto de etapas, que coinciden con los modelos tradicionales de planificación estratégica o incluso normativa. Son las siguientes:

*i) Preparación y organización:* La prioridad es establecer las condiciones para la ejecución de las actividades que permiten la elaboración del plan. Las actividades que se desarrollan son las siguientes:

- Identificación del marco conceptual y metodológico que será aplicado en el ejercicio de planificación. Esta actividad es de responsabilidad preferente del equipo técnico a cargo del proceso.
- Identificación e involucramiento de los actores, para lograr al final de esta fase contar con una institucionalidad como un “consejo ciudadano de planificación”.
- Organización del proceso. Mediante la modalidad de talleres participativos municipales se confecciona un plan de trabajo concertado y se firma el convenio formal de ejecución entre los equipos técnicos, los actores clave representantes de la comunidad y las autoridades locales.
- Promoción del proceso y conformación del equipo técnico. Se define e inician las actividades de la estrategia comunicacional junto con la selección de los facilitadores del proceso participativo.
- Capacitación a facilitadores en las técnicas de moderación y las fases metodológicas que serán aplicadas en las diferentes fases del proceso de planificación participativa.

*ii) La etapa de diagnóstico, incluye las siguientes fases:*

- Recopilación, sistematización y análisis de la información existente. Se confeccionan los informes preliminares por aspecto y sectores.
- Realización de autodiagnósticos vecinales y/o comunales. La información básica de la comunidad es levantada con el conjunto de las aspiraciones que se han priorizado.
- Levantamiento de información complementaria. Considera la recopilación de fuentes secundarias, el uso de entrevistas, encuestas familiares y la observación directa.
- Consolidación y análisis técnico de la información a nivel distrital y municipal. Se contará con la información sistematizada del diagnóstico, una propuesta de problemas, potencialidades y limitaciones y un conjunto de fichas sinópticas a nivel barrial.
- Validación de la información sistematizada. Mediante talleres comunitarios se procede a validar la información recolectada.
- Análisis de la situación municipal. Esta fase se centra en los aspectos internos de la orgánica y funcionamiento de la estructura municipal.
- Realización de las mesas ciudadanas temáticas y/o sectoriales. Estas se concentran en determinar elementos específicos de los sectores más relevantes en el territorio de planificación.

*iii) Formulación de la estrategia de desarrollo:* Esta etapa tiene como finalidad definir los objetivos, las estrategias y las prioridades de desarrollo a nivel local sobre la base de los antecedentes recogidos en el diagnóstico y a las demandas comunitarias.

- Definición de la visión estratégica del desarrollo municipal. Vocaciones, objetivos y estrategias definidas. Para la definición de las vocaciones se utiliza una matriz de fortalezas y debilidades por sector junto con el uso de la matriz FODA.
- Sistematización de aspiraciones comunales a nivel distrital, deseos de la comunidad sistematizados.
- Definición de las demandas barriales y de las demandas diferenciadas por zonas dentro del municipio.
- Elaboración de fichas de ideas de proyecto y sistematización de demandas distritales. Se definen ideas de proyectos o programas, que se plantean como alternativas a las propuestas. También se redacta un documento consolidado con el conjunto de demandas a nivel del municipio.

- Concertación y priorización de la demanda municipal, en donde se priorizan las ideas de programas.
- Programación quinquenal y elaboración de la estrategia de ejecución del plan. Se plantean las propuestas y demandas en un horizonte temporal de cinco años y se redactan las estrategias.
- Consolidación y redacción preliminar del plan.
- Validación de la propuesta de plan mediante talleres comunitarios.
- Redacción final y edición del plan.
- Aprobación del plan mediante los instrumentos legales o normativos acordes a la institucionalidad de cada país.
- Publicación y difusión del plan.

iv) *Ejecución y administración del plan.* En esta aproximación metodológica se incorpora la ejecución dentro del proceso de planificación y para ello se emplea un instrumento denominado “Programaciones Anuales de Operaciones” (POA), que se puede asimilar a una planificación a nivel operativo o táctico.

v) *Seguimiento, evaluación y ajuste.* Esto se efectúa mediante el uso de los POA y los proyectos definidos, identificando las posibles correcciones al plan y las adaptaciones necesarias.

## **b) Ejemplos de variaciones de la metodología participativa**

En la aplicación de las metodologías participativas se presentan algunos casos que extienden su uso a aspectos específicos del desarrollo local:

- Existe un conjunto de metodologías participativas que están especializadas en aspectos económicos y productivos, que detallan o profundizan aspectos específicos de la planificación. Como el modelo *participatory appraisal of competitive advantage* (PACA, evaluación participativa de la ventaja competitiva), se presentan como una herramienta que busca acelerar los procesos de desarrollo económico local, definiendo un conjunto de estrategias de manera participativa con la comunidad. La noción fundamental es la información a los actores locales sobre las oportunidades para el desarrollo económico local, motivando un papel activo en esta búsqueda mediante procesos de aprendizaje. La metodología fue desarrollada por el centro de investigación y consultoría alemán Mesopartner<sup>10</sup>.
- *Charrettes:* dirigida al diseño urbano, intensivo y multidisciplinario, esta herramienta consiste en un taller de no más de una semana de duración, destinado a facilitar un debate abierto entre los actores de un proyecto de desarrollo a nivel comunitario. Surgió específicamente para trabajar de manera comunitaria aspectos de diseño urbano de modo participativo, y su uso se ha extendido a otros temas de interés vecinal<sup>11</sup>. Las etapas que se plantean en el método son las siguientes:
  - Recolección de la información: incluyendo la identificación de los actores claves del proceso.
  - Diseño y revisión: mediante técnicas de representación visual de conceptos de diseño urbano se definen los objetivos de intervención junto con la comunidad participante en relación con las estrategias sectoriales planteadas en la visión de barrio.
  - Presentación: se define el proyecto de trabajo y se valida con la comunidad en una presentación que luego es mandatada a la autoridad.

<sup>10</sup> Véase en: <http://www.mesopartner.com/>.

<sup>11</sup> Véase en: <http://www.charrettecenter.net>.

El ejercicio se fundamenta en un conjunto de herramientas para realizar una evaluación rápida de las ventajas y desventajas competitivas de una localidad. La metodología de trabajo se basa en un conjunto de pasos:

- i) Taller de lanzamiento con los agentes económicos locales,
- ii) Entrevistas con actores locales como:
  - a. Empresas locales y externas presentes en el territorio.
  - b. Asociaciones empresariales.
  - c. Instituciones de apoyo.
  - d. Gobierno local.
- iii) Mini-talleres con grupos de actores.
- iv) Elaboración del diagnóstico y las propuestas para intervenciones prácticas.

### **c) Aplicaciones de la metodología**

Un ejemplo destacado del uso de esta metodología es el caso del rediseño urbano del barrio Bellavista en la ciudad de Santiago. Después de tres días de deliberación de la comunidad del barrio, con el apoyo de las autoridades de los dos municipios con jurisdicción en esa zona, se desarrolló un programa de trabajo que abordó los temas de: convivencia social y seguridad, la consistencia de normas y fiscalización en las zonas del barrio correspondientes a los dos municipios, y un plan de acceso y movilidad. El trabajo fue plasmado en un informe que fue discutido y sancionado en una asamblea general con la participación de los vecinos del barrio. (Ciudad Viva, 2006).

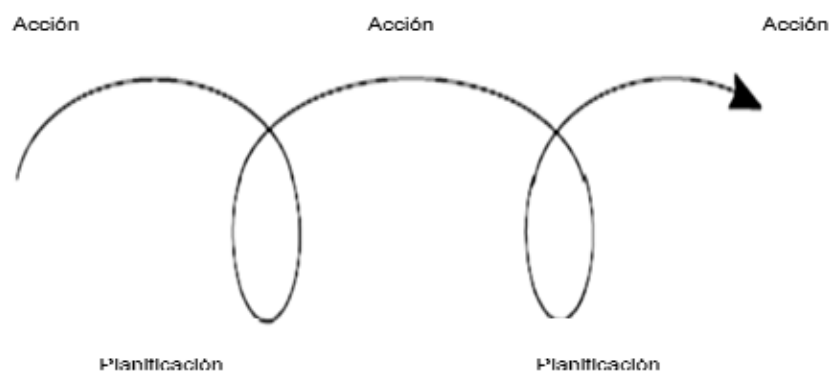
También destaca en América Latina el trabajo de Mesopartner en la ciudad de Mafra (Brasil), en 1998 (Meyer-Stamer, 2003). Esta iniciativa impulsó un proceso de planificación del desarrollo económico local basado en la vinculación de familias de pequeños productores agrícolas, quienes innovaron en nuevos cultivos y modalidades de comercialización directa con supermercados. Las modalidades de intervención se han centrado en el uso de entrevistas y talleres con ejercicios prácticos, con el objetivo de extraer información relevante de parte de los actores participantes.

## **8. El enfoque de la microplanificación**

La escuela de la microplanificación se asocia a dos ámbitos de intervención: uno cuyo objeto de planificación son las microrregiones y otro donde el objetivo de planificación son unidades barriales. En esta última aproximación el enfoque se caracteriza por estar centrado en la planificación a nivel comunitario, cuya preocupación es el objeto de estudio a nivel de barrios, con énfasis en lo urbano. La microplanificación se entiende como un proceso de diseño y desarrollo de planes, en especial en los centros poblados, basado principalmente en los aportes de la propia comunidad. La idea clave del método consiste en el diseño de intervenciones preparadas y aplicadas en la localidad de manera rápida y comunitaria (Goethert y Hamdi, 1988).

La microplanificación no solo se asocia a aspectos puntuales o al nivel local como ámbito de aplicación, sino que incorpora una aproximación a la interacción pública privada de modo interactivo, dinámico y retroalimentado. Aquí la dialéctica se presenta en el ejercicio acción - reflexión - acción (Grohmann y Hernández, 1998).

**DIAGRAMA 14**  
**DIAGRAMA DE APROXIMACIÓN METODOLÓGICA A LA MICROPLANIFICACIÓN**



Fuente: P. Grohmann y H. Hernández, *La planificación participativa en el proceso de identificación de proyectos sociales*, Managua, Programa de Fortalecimiento Municipal/Fondo de Inversión Social de Emergencia/Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal.

El enfoque se basa en la búsqueda y diseño *in situ* de formas lógicas y eficientes para realizar el proceso de planificación, basándose fundamentalmente en las respuestas a tres preguntas básicas:

- ¿Que está mal?
- ¿Qué se puede hacer para que las cosas salgan bien?
- ¿Cómo lograrlo?

#### **a) Etapas de la metodología**

El método considera las cinco siguientes etapas:

- Etapa 1. Identificación de los problemas. Se definen los pasos y los instrumentos que serán aplicados en la metodología.
- Etapa 2. Estrategias generales. Se presentan alternativas para solucionar los problemas detectados, asumiendo tres fases:
  - Priorización de las estrategias de acuerdo a la urgencia de su resolución.
  - A través de una negociación se confeccionan listas resumen de las acciones a seguir.
  - Los grupos de participación priorizan las acciones.
- Etapa 3. Acordar un programa.
- Etapa 4. Planificación para la puesta en marcha.
- Etapa 5. Ejecución, monitoreo y seguimiento.

#### **b) Ejemplo de aplicación de la metodología**

Una aplicación interesante de esta metodología se encuentra en el caso de Nicaragua. El enfoque de microplanificación ha sido usado en la coordinación de esfuerzos de pequeñas comunidades y las autoridades para la búsqueda de respuestas a los problemas que enfrentan. Esta iniciativa concitó buena acogida dada la existencia de una institucionalidad nacional denominada Programa de Desarrollo Local (PRODEL) que ha impulsado su utilización, definiendo marcos metodológicos y la posibilidad de financiar proyectos que surgen aprovechando esta modalidad (Stein, 2001).

La base conceptual de la metodología coincidió de muy buena forma con los principios del programa PRODEL. El modelo de planificación se fundamentaría en la premisa de que las decisiones

tomadas por las familias y su aplicación en proyectos de desarrollo autogestionados tienen una mayor probabilidad de generar impactos en sus condiciones de vida (Goethert y Hamdi, 1988).

## 9. Planificación del desarrollo integrada

La necesidad de incorporar una propuesta de planificación que aborde los macroproblemas que trascienden a más de un sector surgió tempranamente. Enfoques como el desarrollo rural integrado incluían la necesidad de articular las diferentes formas de analizar los problemas en una base territorial coherente. A nivel urbano, los aportes pioneros de Cerdá precisaron de la interpretación detallada de sectores interrelacionados para la búsqueda de configuraciones espaciales. La aparición de la planificación racional integral (*rational comprehensive planning*) buscaba entender el territorio como un todo, interrelacionando las variables sociales, económicas y geográficas y privilegiando un análisis de largo plazo para generar cambios profundos en el sistema local. La teoría de las capacidades y recursos del territorio es una expresión de la forma de entender las interrelaciones de sectores que se expresan de manera sinérgica en el territorio (Martín y Merinero, 2009).

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA), a inicios de los años ochenta, desarrolló y aplicó una metodología caracterizada por la incorporación del principio de integralidad, entendido como el carácter multisectorial y multidisciplinario de la planificación aplicada a una región, la que es tomada desde un punto de vista paramétrico, es decir flexible en términos de cualquier recorte subnacional. (OEA, 1984).

### a) Etapas del método

La propuesta de planificación integral asume las siguientes etapas:

#### i) Diseño del estudio

- Misión preliminar, cuyo objetivo es precisar los problemas y perspectivas iniciales, que el proceso de planificación territorial deberá contener.
- Definición del problema:
  - Definición del marco de la planificación regional. Se hacen explícitas las condiciones que institucionalizan el proceso de planificación, estableciendo por ejemplo si existen estructuras administrativas a cargo de las regiones o el proceso será encabezado desde el nivel central, entre otros.
  - Definición del contexto espacial y ambiental adecuado. En esta etapa se revisan las vinculaciones de la región de análisis en relación con su entorno.
  - Determinación del enfoque óptimo multisectorial.
  - Delimitación de los objetivos del estudio.
- Diseño de la estructura de manejo territorial.
  - Diseño básico de manejo.
  - Arreglos institucionales para estudios nacionales.
  - Mecanismos de manejo para estudios multinacionales.
- Organización del estudio.
  - El acuerdo.
  - Plan de trabajo detallado.

#### ii) Ejecución del estudio:

- Fase de diagnóstico.
  - Criterios para recopilar datos.

- Estudios de los recursos naturales.
- Integración de los datos.
- Enfoque de las áreas con mayor potencial de desarrollo.
- Identificación y solución de conflictos.
- Inventario de los planes y proyectos existentes.
- Estrategia preliminar de desarrollo regional.
- Fase de formulación de proyectos y preparación del plan de acción.
  - Criterios para formulación de proyectos.
  - Desarrollo de paquetes de proyectos.
  - El plan de acción.

El aspecto clave de la metodología es la búsqueda de la complementariedad y articulación de las propuestas junto con el análisis detallado de las relaciones entre sectores asociados a los problemas territoriales. Para ello se han desarrollado posteriormente instrumentos de integración como la matriz de correlaciones, que buscan servir como especie de pauta de revisión de esta condición.

**CUADRO 5**  
**MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA INTEGRALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN**

	<b>Ordenamiento territorial</b>	<b>Social</b>	<b>Economía</b>	<b>Ambiental</b>	<b>Gestión pública e institucionalidad</b>
<b>Ordenamiento territorial</b>		Localización de la infraestructura pública y conectividad que influye en la segregación espacial.	Como el territorio condiciona el desarrollo de ciertas actividades económicas	El territorio tiene condiciones que permiten la sostenibilidad del desarrollo local	El territorio tiene condiciones que permiten la gobernanza local, participación ciudadana y democracia local.
<b>Social</b>	Infraestructura de educación técnica en la comuna.		Las condiciones sociales afectan el desarrollo económico local. Vínculo entre capital humano e ingreso.	Las condicionantes sociales influyen en la sustentabilidad ambiental.	El capital humano condiciona los procesos de gobernanza, gestión pública y participación. Democracia, clientelismo, caudillismos.
<b>Economía</b>	La actividad económica se localiza en el territorio de manera coherente con el objetivo local	La actividad económica influye en el nivel de desarrollo social de la comunidad.		La actividad económica es sostenible.	La actividad económica genera niveles de empoderamiento social y mejor gestión estatal.
<b>Ambiental</b>	Las condiciones naturales y de sostenibilidad local son consideradas de manera relevante en el ordenamiento territorial.	Las condiciones naturales y de sostenibilidad local son aprovechadas para el fortalecimiento del capital humano local.	Las condiciones naturales y de sostenibilidad local son aprovechadas para el desarrollo económico local.		El medio natural condiciona la gestión local y el desarrollo del capital social.
<b>Gestión pública e institucionalidad</b>	La gestión pública planifica y gestiona de manera racional el ordenamiento territorial.	La gestión pública integra los factores de desarrollo humano en su actuar.	El municipio gestiona instrumentos que generan desarrollo económico.	La gestión local incorpora de manera relevante y eficiente la sostenibilidad local.	

Fuente: Elaboración propia.

La matriz del cuadro II.5 permite analizar las estrategias que surgen del proceso de planificación, al mostrar el conjunto de posibles relaciones que deberían ser parte de los aspectos sectoriales para la búsqueda de condiciones de integralidad en las propuestas desarrolladas.

### **b) Aplicación del método**

La metodología de planificación del desarrollo regional integrado que inició la OEA consideraba un análisis sectorial, espacial, institucional y ambiental y definía las relaciones de los planes nacionales, estrategias y prioridades (OEA, 1984). Este enfoque se aplicó de buena manera a la planificación de cuencas hidrográficas, dada su orientación al uso de los recursos naturales y considerando que en este tipo de territorios se encuentran fuertes interrelaciones e interdependencias geográficas muy definibles entre zonas de planificación.

Una de las aplicaciones políticas más interesantes de la metodología fue el desarrollo de la estrategia de desarrollo integral para la región trinacional del Trifinio, situada entre El Salvador, Guatemala y Honduras, que se basó en un objetivo de conservación ambiental siendo luego extendido a la consideración de aspectos de desarrollo social, económico, de infraestructura e institucional, en concordancia con la finalidad de integración centroamericana. La zona de intervención se sitúa en torno al macizo de Montecristo y considera un área de cerca de 7.000 kilómetros cuadrados, conformada por 45 municipios y casi 400.000 habitantes a la fecha de realización del plan, en 1988 (OEA-IICA, 1987).

El objetivo que se definió para el plan fue el de "Contribuir a la integración centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países" (OEA-IICA, 1987, págs. 1-2). Como objetivos específicos se buscaba:

- Mejorar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de la zona.
- Aumentar la complementariedad de las estructuras económicas de los tres espacios nacionales.
- Mejorar la infraestructura física.
- Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional.

El plan priorizó la generación de empleos como su eje de acción central, porque se consideró como la variable de vinculación del desarrollo productivo y la equidad social. Se definieron en el diagnóstico un conjunto de problemas, limitaciones y potencialidades del área de estudio, estructurando sobre la base de estas una vocación productiva asociada a la industria forestal.

Este contexto permitió generar un conjunto de lineamientos que se estructuraron en un conjunto de programas:

- Programa de crecimiento económico: incorporó la conservación y manejo de recursos naturales renovables, y el desarrollo silvoagropecuario, turístico, industrial, artesanal y minero en la región.
- Programa de infraestructura: incorporó el desarrollo del transporte, las comunicaciones, la energía y el desarrollo urbano.
- Programa de desarrollo social: incluyó temas de salud, educación, vivienda, participación social y la problemática de los refugiados.

## **E. Planificación sin planes**

Esta modalidad de planificación asume muchas veces los pasos y la dinámica propia de un proceso de planificación normal, pero su resultado se manifiesta en diferentes instrumentos que no son un plan o estrategia específica. Su producto final no se presenta de forma estructurada en un documento único (De Mattos, 1979), con una línea de conducción distinguible y claramente diferenciable de otras, por lo que se puede considerar una forma de planificación implícita y no explícita.

En la planificación sin planes se encuentran al menos dos formas, descritas a continuación.



## 1. Planificación basada en proyectos

La planificación basada en proyectos es una forma de planificación sin planes basada en la maximización de rentabilidades sociales, individuales y locales de cada intervención. Las orientaciones u objetivos surgen del conjunto de proyectos y programas y, por tanto, a menudo no son explícitas. Esta aproximación se nutre de un sesgo ingenieril y/o cuantitativo, centrado en la resolución de problemas más que por el impulso y desarrollo de sus potencialidades. (Forester, 1993).

Este enfoque de la planificación ha sido descrito desde los años setenta, resaltando su preocupación por definir un conjunto de proyectos que maximizan el beneficio social y minimizan los costos sociales. Esta escuela se implementó mediante el impulso a la asignación del gasto y la inversión sobre la base de los modelos de evaluación socioeconómica de proyectos, que iniciaron su aplicación en América Latina e institucionalizaron con la creación de los bancos de proyectos y después con los sistemas de inversión pública (ILPES, 1982). Por lo general, este enfoque se define desde la lógica de la detección correcta de los problemas en un territorio, utilizando herramientas como la metodología de marco lógico para determinar soluciones posibles, simulando un mercado en que los proyectos compiten por el financiamiento y considerando la mayor rentabilidad social individual. Se utiliza preferentemente y obtiene buenos resultados cuando se aplica al nivel local. A nivel regional el enfoque presenta dificultades si es que no se combina con otras metodologías más estructuradas para entender el sistema social, económico, territorial, entre otros.

### a) Etapas de la metodología

Las etapas de esta metodología incorporan las siguientes actividades:

- Confección de un diagnóstico generalmente sectorial, es decir, específico al tema que se desea enfrentar.
- Definición de situaciones problemas, considerando como tales a elementos negativos que dificultan el logro de los fines últimos generales del municipio (no objetivos de desarrollo).
- Confección de árboles de problemas.
- Definición de objetivos para jerarquizar las prioridades relacionadas con el tema del proyecto.
- Selección de alternativas de solución, en relación al conjunto de medios que se configuran como posibles soluciones.
- Confección de carteras de ideas de proyectos.
- Evaluación de proyectos y priorización mediante metodologías sectoriales.

### b) Ejemplos destacados

En Chile se encuentran ejemplos destacados de uso de esta modalidad de planificación. Hasta inicios de la década los noventa se utilizaba una modalidad de formulación de proyectos a nivel municipal que casi no incluía ninguna relación con los esquemas de planificación integrados, asociados al análisis territorial. Las secretarías de planificación comunal orientaban su acción preferentemente a la formulación y evaluación de proyectos, que eran sometidos a la evaluación en el Sistema Nacional de Inversiones. El enfoque estratégico se incorporó con la necesidad de crear planes de desarrollo local (PLADECO), que, sin embargo, generalmente no están asociados a un programa de inversiones; solo recientemente se hizo necesaria la vinculación de los proyectos de inversión definidos con alguno de los ejes estratégicos del plan.

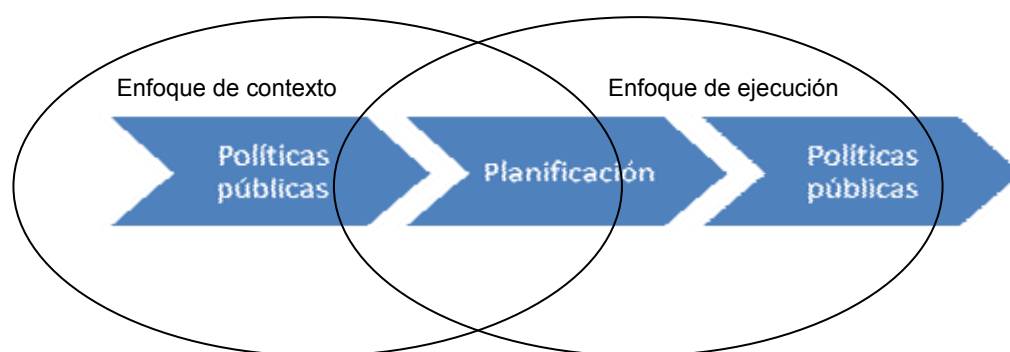
## 2. El enfoque de las políticas públicas

Como el producto final de esta modalidad no se presenta de manera estructurada en un plan o estrategia, sino que está contenido en diferentes fuentes y formas, mediante normas, discursos, reglamentos o incluso orientaciones no formales, el enfoque de políticas públicas también puede ser clasificado en la rama de las metodologías de planificación sin planes (De Mattos, 1979). Este enfoque cobró vigor como una forma alternativa de enfrentar el reto de pensar la acción del Estado, con una orientación más

cercana a la sociedad civil y la empresa privada como partícipe de la definición de lineamientos de desarrollo, pero sin asumir el esquema tradicional de confección de planes normativos. Esta escuela se complementa y nutre con la aparición del concepto de gobernabilidad, que se asocia a una más estrecha relación de actores sociales y organismos del Estado en procesos coordinados que generan legitimidad. Las políticas públicas como forma de planificación llenaron un vacío en el marco del descrédito que la planificación normativa tradicional ha experimentado en la mayoría de los países de América Latina desde los años ochenta.

Respecto al concepto de políticas públicas existen diversas definiciones de lo que se entiende en la teoría y en la práctica, entre estas el acercamiento que lo delimita a “un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (Banco Mundial, 2010). Para esta concepción, sería un tipo de plan general que metodológicamente comparte las técnicas y herramientas de las formas tradicionales de planificación del Estado. En otros enfoques se las concibe como una forma en la que se despliegan los planes (SUBDERE, 2009), lo que se acerca a la idea que los macroproblemas serían detectados en un plan territorial. Por tanto, las políticas públicas hacen operativos estos macro objetivos. Otras posturas, sostienen que las políticas públicas se constituyen en una fase previa a la planificación. Aquí se enfatizan los aspectos contextuales, porque estas se entienden “como los lineamientos derivados de la institucionalidad gubernamental, destinados a generar condiciones orientadoras o facilitadoras del logro de determinados propósitos o de la activación de ciertos procesos” (Sanin, 2012).

**DIAGRAMA 15**  
**PLANIFICACIÓN SIN PLANES: RELACIONES**  
**DE LOS ENFOQUES DE CONTEXTO Y DE EJECUCIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

Como forma de acción indirecta del Estado en la sociedad (basada en su rol subsidiario), las políticas públicas constituyen cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos cursos de acción son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad y/o el sector privado, tanto en el diseño como su aplicación. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales. (Lahera, 1990).

Desde el punto de vista del vínculo de la política pública con el gobierno del Estado, se entiende por política pública a aquella “Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Heclo y Wildavsky, 1974), por lo que son intervenciones que buscan efectos fuera del sistema en que han sido diseñadas. Tomassini (1994) plantea entonces que, en la práctica, una política pública será “un curso de acción estable definido por el gobierno para resolver un área relevante de asuntos de interés público en cuya definición en las actuales sociedades suelen también participar actores de origen privado” aproximándose en consecuencia a la noción de estrategia.

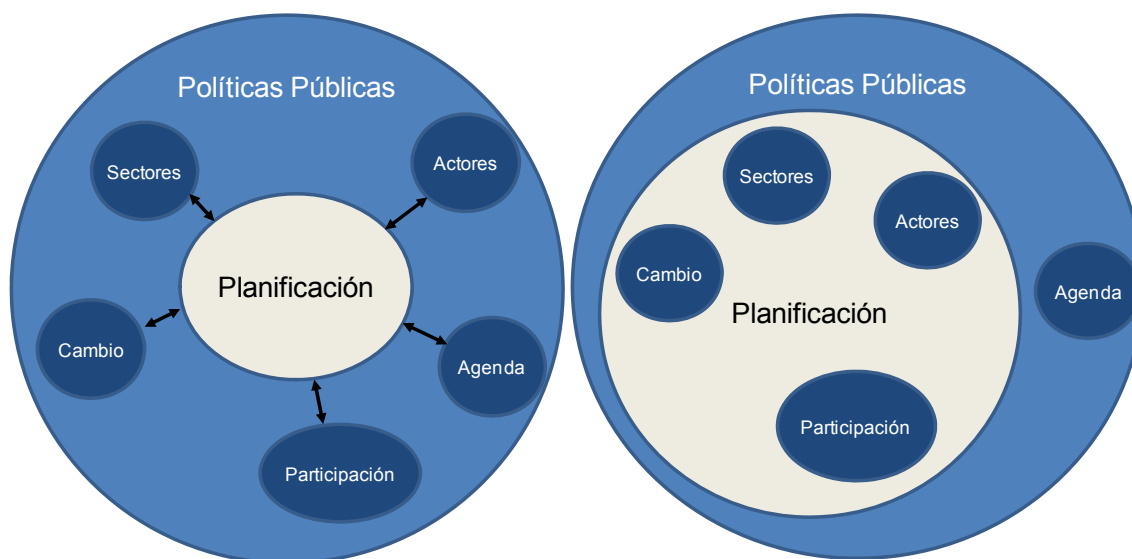
Ninguna de estas definiciones proporciona una diferenciación contundente entre los conceptos de planificación y de políticas públicas; más aún, en su práctica, muchas de sus etapas son similares y su objetivo de intervención compartido. De los elementos planteados, se deduce que se observará la presencia de una política pública si se pueden identificar instituciones estatales que participan en la definición de objetivos, mediante un proceso para modificar el estado o la condición de una sociedad que se desea superar. Sin embargo, por su definición se asume que al ser cursos de acción deberían situarse en un tiempo posterior a la planificación, es decir, con un enfoque de ejecución. Claramente, el límite de la planificación y las políticas públicas es tenue o difuso y en ocasiones se les utiliza como sinónimo, aunque existe una fase distintiva que se incorpora en el enfoque de las políticas públicas, la agenda pública, su análisis y gestión, que marcan pauta respecto de cuales temas entran al ciclo político y cuales se transforman en prioridad para los tomadores de decisiones.

El origen del enfoque de la planificación sobre la base del análisis de políticas públicas se nutre de tres aportes conceptuales (Friedmann, 1991).

- El desarrollo de la ingeniería de sistemas.
- La disciplina de la toma de decisiones.
- La sistematización generada sobre la relación del poder, el Estado y la ciudadanía, desarrollada por la ciencia política.

Dados los componentes del diseño y la aplicación de las políticas públicas, se puede entender a la planificación como un subconjunto conceptual de las políticas públicas. Sin embargo, esta lógica ha sido dinámica en el tiempo, siendo sus límites más claros en las primeras aproximaciones; en la actualidad las diferencias se han integrado (véase el diagrama 16).

**DIAGRAMA 16**  
**ENFOQUES DE INTEGRACIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANIFICACIÓN**

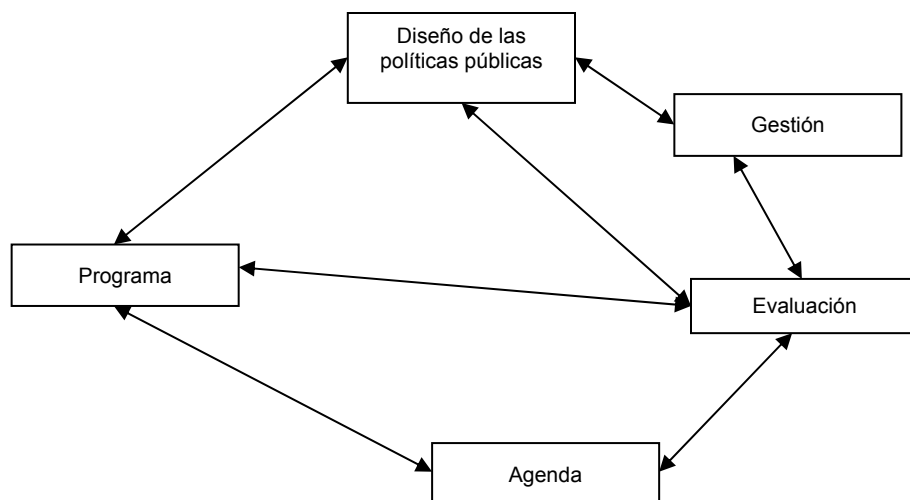


Fuente: Elaboración propia.

#### **a) Etapas de la metodología**

En esta escuela, el diseño de políticas públicas tiene un conjunto de etapas (véase el diagrama 17).

**DIAGRAMA 17**  
**DIAGRAMA DE ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fuente: E. Lahera, *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2002.

### b) Aplicaciones del método

La propuesta de planificación basada en el diseño de políticas públicas ha permeado en una importante cantidad de casos, especialmente en países federales de la región, como el Brasil y México, en donde los estados subnacionales tienen las competencias para definir políticas públicas estatales y locales, lo que se aprecia de manera más diferenciada en el proceso de diseño de políticas públicas que en el de planificación. En países unitarios, la lógica de aplicación es dispar, observándose más claramente la semejanza de ambos procesos.

Se puede constatar que, tal como plantea la teoría, en la aplicación práctica del diseño y aplicación de las políticas públicas se observa una fuerte incidencia sectorial, a pesar que son muchos ejercicios desarrollados a nivel subnacional.

## F. Enfoques actuales de planificación regional y local

Existe un conjunto de metodologías que han buscado responder a los desafíos generados por problemas originados en el nuevo papel del Estado y las crecientes demandas de eficiencia en sus respuestas, en el uso de los recursos y en la participación de la ciudadanía. La profundización de los procesos de descentralización en América Latina hizo más compleja la planificación, dado que la articulación de niveles, actores y sectores requiere de mayores esfuerzos. En ese contexto, es importante definir si el marco metodológico utilizado puede responder a la necesidad de alineamiento de niveles del Estado, la coordinación de estrategias formales e informales y con las estrategias individuales, organizacionales, territoriales y supraterritoriales.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de aproximaciones metodológicas que principalmente se expresan en ejercicios o técnicas puntuales, pero que extienden sus aportes a la teoría de la planificación.

### 1. Metodologías que priorizan la definición de objetivos

Uno de los instrumentales metodológicos que se ha fortalecido en las últimas décadas es el análisis jerárquico de procesos analíticos jerárquicos AHP (*analytic hierarchy process*). Esta herramienta permite priorizar y seleccionar objetivos mediante la división y jerarquización de problemas de decisión

en criterios y subcriterios de análisis. La técnica asume la necesidad de describir la mejor condición, que concilia de mejor manera las alternativas a resolver para el logro de los objetivos. Una versión similar y simplificada del AHP es la técnica denominada *scoring*, que permite obtener prioridades de acciones y alternativas de solución mediante juicios pareados entre criterios. (Saaty y Vargas, 2001).

### **a) Etapas de la metodología**

Esta técnica considera los siguientes pasos:

- i) Construcción del árbol de decisiones:
  - Identificar la finalidad general.
  - Identificar los criterios de decisión.
  - Identificar las alternativas posibles.
- ii) Definición de la ponderación de criterios y subcriterios. Se plantea la incidencia que cada criterio tendrá en la decisión de las alternativas a seleccionar, considerando su relevancia para el cumplimiento de la finalidad.
- iii) Juicios pareados de criterios y subcriterios. Este ejercicio se efectúa mediante tablas de comparaciones, que son sometidas a indicadores de consistencia para medir el grado de racionalidad, coherencia y transitividad de las opiniones.
- iv) Planteamiento de los criterios, subcriterios y alternativas seleccionadas, de acuerdo a las preferencias dadas por los juicios pareados.

### **b) Aplicación de la metodología**

Una interesante aplicación de la metodología en un entorno de desarrollo rural exponen Oddershede, Arias y Cancino (2007), considerando una modalidad participativa registrada en el marco del desarrollo rural en Chile. El estudio se centró en el análisis de los factores condicionantes del desarrollo rural en el caso de la región de Los Lagos en Chile, respondiendo al desafío de la dificultad de definir las preferencias de la comunidad, que pueden ser expresadas con herramientas como la técnica AHP, que ayuda a la ponderación de criterios y atributos de preferencias.

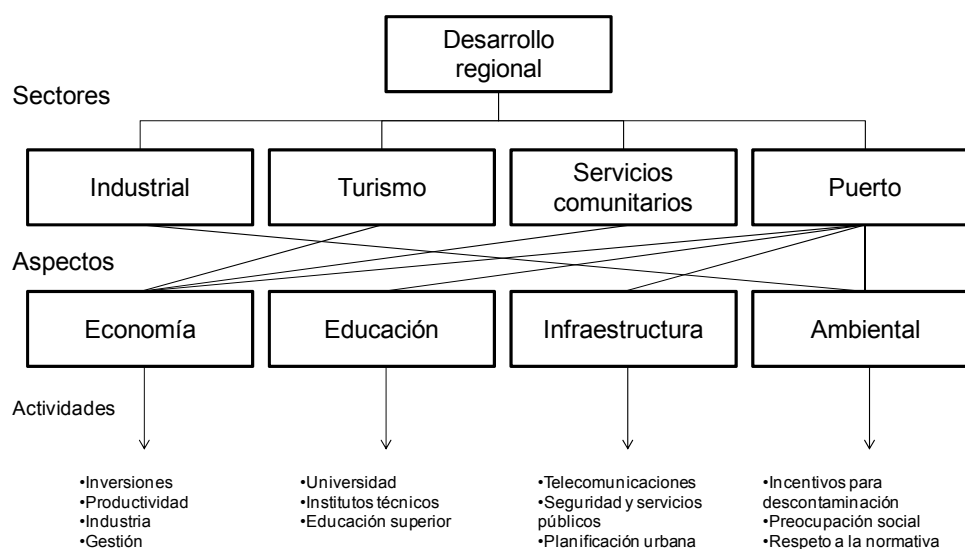
- El primer paso del estudio consistió en identificar los factores y sectores dentro del área de estudio. En las etapas iniciales se identificaron los responsables locales, expertos y representantes del gobierno de la región a ser consultados. Las preguntas se orientaron acerca de cuáles creían que eran las principales actividades que podrían afectar el progreso en la región. El resultado fue la identificación de un gran número de factores, que requerían precisar su respectiva ponderación.
- En el segundo paso, se identificaron los impactos críticos de la realización de ciertas actividades. Los expertos expresaron sus preferencias en relación con sus áreas de experiencia y conocimiento.
- El último paso fue la aplicación de las ponderaciones de los atributos medidos de cada actividad para obtener una jerarquización de las actividades de desarrollo propuestas, que puedan producir mejoras locales.

Teniendo en cuenta que el objetivo general del estudio fue “la promoción del desarrollo regional”, la estructura jerárquica quedó definida de la siguiente forma:

- Un nivel base en el cual se define el objetivo global de la región, en este caso el desarrollo regional.
- Un nivel 1, que contiene los sectores que podrían contribuir al desarrollo regional.
- Un nivel 2, definido por los aspectos que pueden afectar los sectores.
- Un nivel 3, que comprende las alternativas de desarrollo capaces de explicar el objetivo global.

**DIAGRAMA 18**  
**REGIÓN DE LOS LAGOS (CHILE): ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE UN ESTUDIO DE CASO**  
**DE DESARROLLO RURAL**

Objetivo: promover el desarrollo regional



Fuente: A. Oddershede, A. Arias y H. Cancino, "Rural development decision support using the Analytic Hierarchy Process", *Mathematical and Computer Modelling*, vol. 46, N° 7-8, Amsterdam, Elsevier, 2007.

Los juicios pareados entre los participantes de los talleres se efectuaron mediante la aplicación de la técnica del AHP, valorando las opiniones en una escala de 1 a 9<sup>12</sup>.

**CUADRO 6**  
**REGIÓN DE LOS LAGOS (CHILE): PRIORIDADES OBTENIDAS POR**  
**LOS JUICIOS PAREADOS EN UN CASO DE DESARROLLO RURAL**

Sector	Factor de priorización (prioridad)
Turismo	0,384
Servicios	0,219
Industria	0,214
Puerto	0,183

Fuente: A. Oddershede, A. Arias y H. Cancino, "Rural development decision support using the Analytic Hierarchy Process", *Mathematical and Computer Modelling*, vol. 46, N° 6-7, Amsterdam, Elsevier, 2007.

Nota: El factor de priorización es un indicador que se utiliza para priorizar los sectores considerados en el método AHP

Los resultados obtenidos de los juicios pareados reflejaron una mayor ponderación para el sector turístico como factor de incidencia en el desarrollo de la región, lo que hizo necesario priorizar en el plan

<sup>12</sup> El valor 1 se asigna para las relaciones con igual importancia relativa, el valor 3 para aquellas en que uno de los criterios tiene una importancia moderada respecto al otro, un 5 cuando existe una fuerte importancia de uno de los criterios respecto al otro, un 7 para las relaciones que asumen una muy fuerte importancia de una sobre otra y un 9 para las relaciones con una extrema importancia. Los valores intermedios son considerados para juicios que se sitúan entre los valores ya definidos.

el fortalecimiento de este sector. Los aspectos en los cuales se profundizaría en este sector se resumen en el cuadro 7.

**CUADRO 7**  
**REGIÓN DE LOS LAGOS (CHILE): ASPECTOS A SER PRIORIZADOS**  
**DEL SECTOR TURÍSTICO EN UN CASO DE DESARROLLO RURAL**  
*(En porcentajes)*

Aspecto	Factor de priorización
Educación	35,1
Ambiente	23,4
Infraestructura	21,5
Economía	20,1

Fuente: A. Oddershede, A. Arias y H. Cancino, "Rural development decision support using the Analytic Hierarchy Process", *Mathematical and Computer Modelling*, vol. 46, N° 6-7, Amsterdam, Elsevier, 2007.

Los resultados de los estudios sorprendieron a los encargados, ya que se estimaba que la relevancia que el puerto tendría como factor de desarrollo de la región debería ser ponderada con un mayor factor, sin embargo se interpretó que este elemento no contribuía de manera importante en el encadenamiento de las interrelaciones entre las actividades económicas como lo hace el sector turístico.

La principal utilidad de esta metodología está en la respuesta que entrega a la necesidad de hacer práctica y objetiva la participación de la comunidad, en la búsqueda de consensos en sus problemas detectados.

## 2. Metodologías para conjuntos de territorios

La creciente preocupación para enfrentar problemas comunes en diferentes territorios y que no pueden ser resueltos de manera individual, ha generado la necesidad de coordinar acciones desde la gestión local que permitan emprender estas iniciativas de manera colaborativa. En estas agrupaciones de territorios se observan planes que desarrollan asociaciones o mancomunidades de municipios, territorios agrupados en cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas o zonas fronterizas, entre otras.

El reto de emprender un proceso de planificación en un territorio integrado por unidades administrativas diferentes es una tarea que presenta mayores dificultades que los ejercicios tradicionales en materia teórica y práctica. Esto es atribuible a un conjunto de factores, como por ejemplo: la definición formal de áreas de intervención, la dificultad de hacer un diagnóstico completo y equilibrado de los territorios integrantes, la negociación de las responsabilidades y/o compromisos entre los actores involucrados, la definición de una institucionalidad que ejecute el plan, o el gran desafío de evitar superposición con las funciones que formalmente corresponden a los territorios conformantes.

Las metodologías deben considerar estas dificultades, y el desarrollo de herramientas que permitan al menos abordar los siguientes factores:

- Construcción de diagnósticos asociativos efectuados de forma participativa y representativa del territorio como un todo.
- Necesidad de construir una institucionalidad asociativa, que aporte valor agregado a las instituciones locales conformantes.
- Necesidad de definir el esquema de responsabilidades exigibles a las instituciones participantes a pesar de cambios de sus autoridades.
- Análisis de las externalidades generadas por la formulación de estrategias conjuntas.

- Evitar la superposición de estrategias y acciones sobre las competencias o funciones propias e individuales de cada unidad administrativa participante, junto con la correcta definición de la capacidad jurídica e institucional que las estrategias enfrentan en el marco de una institucionalidad agregada.

Especial preocupación requiere la identificación de los problemas, limitaciones, ventajas y potencialidades del territorio. En ese aspecto se plantea la necesidad de identificar los factores relevantes en consideración a dos enfoques: el primero se vincula con elementos presentes en la generalidad del territorio, como por ejemplo, la presencia de una etnia o condición climática, y el segundo se relaciona con factores que pueden estar presentes en algún punto específico del territorio, pero que su influencia es general en la asociación, como por ejemplo una gran usina industrial que genera empleo para toda la asociación territorial.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el equilibrio entre las propuestas de inversión contenidas en la estrategia, porque la localización y temporalidad de las iniciativas debe ser claramente sustentada en los elementos del diagnóstico y en la definición de los objetivos globales, dado que pueden generarse concentraciones espaciales de proyectos que gatillarían efectos en otras áreas diferentes a la zona de aplicación (área de influencia).

#### **a) Metodología de planificación**

Una metodología de planificación de agrupaciones de municipios que ha tenido un muy interesante desarrollo es la aplicada por la Asociación de Municipios de Los Nonualcos, con el apoyo que la Cooperación Alemana (Agencia Alemana de Cooperación Internacional, GIZ) en El Salvador. Dada la complejidad de enfrentar este tipo de iniciativas, más que metodologías específicas se encuentran programas de intervención que aplican múltiples enfoques o herramientas para responder a los diferentes factores del desarrollo económico local. En este caso, la metodología de planificación (e impulso del desarrollo económico territorial), consideró el siguiente conjunto de etapas y pasos (AML y CONEDOL, 2008):

- Diagnóstico:
  - Análisis de las políticas nacionales con injerencia en el territorio de planificación.
  - Definición y análisis de las percepciones de los actores nacionales con respecto al modelo de desarrollo y su aplicación al territorio de planificación.
  - Análisis del desempeño de las autoridades locales en función del modelo de desarrollo económico aplicado en el territorio.
  - Análisis de la dinámica económica en la región distinguida en los subsectores de interés y la identificación de sectores o actividades emergentes o con potencial de desarrollo.
- Estrategia de participación:
  - Conformación de mesas de trabajo en los sectores detectados en el diagnóstico.
  - Realización de talleres de consulta con los representantes de las actividades productivas y grupos sociales.
  - Sensibilización sobre el papel del desarrollo económico local a los actores a nivel nacional y local.
  - Consulta a gremios y asociaciones empresariales.
  - Involucramiento de pequeñas empresas de sectores importantes de la industria, el comercio y los servicios.
  - Construcción de escenarios futuros y priorización de subsectores económicos.
  - Redacción e integración del documento de la estrategia territorial.



- Validación del documento mediante talleres participativos.
- Institucionalidad:
  - Identificación y conformación de un equipo impulsor de la estrategia, encargado de mantener el seguimiento de los compromisos y de los procesos necesarios para la institucionalización de la agenda.
  - Desarrollo de pasantías de intercambio y capacitación del equipo impulsor del proceso.
  - Articulación de redes de apoyo, públicas y privadas, que presten servicios y/o asistencia a la institucionalización del proceso de planificación.
  - Implementación de una unidad técnica de desarrollo en la asociación de municipios.
  - Conformación de un consejo de desarrollo en la asociación de municipios.

#### **b) Aplicación de la metodología**

Esta metodología fue aplicada en el caso de la mancomunidad de municipios Los Nonualcos en El Salvador. El eje principal de esta estrategia fue conformar una propuesta común para la competitividad territorial, mediante el fortalecimiento del tejido productivo local, sobre la base del esquema de competitividad sistémica (AML y CONEDOL, 2008).

El objetivo general de este proceso de planificación fue mejorar las condiciones integrales de vida de la población en la región, a través de la dinamización del desarrollo económico local, el desarrollo de capacidades locales y la concertación de actores públicos y privados del territorio. Para esto se definieron cinco puntos que requieren la intervención coordinada de los actores involucrados (AML y CONEDOL, 2008):

- Creación de más y mejores empleos.
- Creación de nuevas iniciativas económicas innovadoras, rentables y sostenibles.
- Fortalecimiento de los ingresos y autonomía económica de grupos desfavorecidos con enfoque de equidad para mujeres, jóvenes y tercera edad.
- Aumento de la productividad y rentabilidad de las iniciativas económicas actuales e integración en cadenas de valor y mercados más dinámicos.
- Atracción de inversiones en actividades económicas, infraestructura y equipamientos necesarios para el desarrollo económico local.

Uno de los aspectos más interesantes y desafiantes de esta propuesta metodológica es responder a la necesidad de conformar una institucionalidad compartida por organismos autónomos locales, que tienen competencias específicas en su territorio y que mediante el acuerdo y la conformación de compromisos logran conformar una agenda común macroterritorial.

### III. Conclusiones

---

Las grandes transformaciones que se necesitan en América Latina para lograr los objetivos de mayor desarrollo y disminución de las desigualdades requieren de procesos concertados y de largo plazo, configurados eficientemente dentro de las instituciones actuales u otras nuevas, y que paralelamente se generen mecanismos de gobernanza. La planificación se ha establecido como una de las herramientas capaces de acelerar estos procesos de desarrollo, pero en el tiempo se le han agregado nuevos desafíos y condicionantes, tales como la sustentabilidad, la corrección de las desigualdades y la integración social, entre otras. También se ha considerado relevante reconocer que el desarrollo incluye factores heterogéneos y funcionales en el contexto histórico, económico, institucional, social y geográfico, que explican la diversidad y heterogeneidad que se observa en territorios constitutivos de un Estado nacional. Esto hace aún más relevante el establecimiento de mecanismos que permitan identificar estas características distintivas y proponer cauces para los procesos de planificación a nivel territorial.

Estas condiciones han sido recogidas en diferente grado por los sistemas e instrumentos metodológicos, que son la forma de vinculación de la teoría y la realidad. La revisión hecha en este documento de las principales escuelas de la planificación aplicadas en América Latina permite plantear ciertas características de la relación descrita. Factores clave, como la preocupación por la temporalidad de los procesos no han sido suficientemente incorporados en estos esquemas metodológicos, y se observan propuestas que apuntan en especial al corto plazo, salvo en el caso de aproximaciones como la prospectiva territorial, que enfoca su mira en la construcción colectiva de visiones de largo plazo y el análisis de tendencias.

En años recientes se ha incorporado la necesidad de entender la planificación como un proceso continuo de gestión, ampliando así el rango temporal que ha estado limitando la confección de los planes. El gran desafío en materia de institucionalización de la planificación territorial pasa por avanzar desde el desarrollo de ejercicios individuales de planificación, hacia la conformación de sistemas de planificación territorial, que permitan dar sustentabilidad e integralidad a los procesos desarrollados.

Las metodologías analizadas se presentan en una gran variedad de formas, desde aquellas que tienen fases o etapas generales, hasta otras que detallan cada actividad específica, incluyendo explicaciones de cada técnica e instrumento a ser utilizada.

Sobre el ejercicio de los métodos, en la práctica se observa que las metodologías no son aplicadas en su propuesta inicial, sino que suelen adaptarse en algún grado o se combinan métodos diferentes. Esta situación no se considera negativa, ya que le ha proporcionado flexibilidad y contextualización a los ejercicios desarrollados, sin embargo no se ha manifestado de manera clara en el surgimiento de propuestas propias, diseñadas sobre la base de las condiciones institucionales y socioculturales de los países de América Latina, salvo casos puntuales.

Una interesante evolución en materia de la prioridad conferida a los temas de la planificación a nivel regional se observa con los métodos y las técnicas desarrolladas a mediados del siglo XX con un marcado sesgo económico o productivo, y que lentamente se han ampliado hacia la incorporación de las demás dimensiones del desarrollo. Esto se debe al cambio de paradigma de la planificación, que evolucionó desde la búsqueda de métodos de predicción para definir objetos, a la comprensión de la realidad para la generación de consensos entre los actores. Este avance en la forma de entender el proceso de planificación y de las metodologías a usar imprimen un sello importante al resultado de los ejercicios de planificación, que se caracterizan porque sus productos son contextualizados e identificables, dado que se construyen sobre la base de realidades subnacionales heterogéneas. Esa diversidad ha resultado positiva, especialmente si el proceso de planificación la recoge y sitúa como báseles cimientos de una propuesta colectiva de desarrollo.

La revisión de los ejercicios de planificación subnacional representativos de cada escuela en América Latina sugiere que los temas considerados se caracterizaron por concentrarse en sectores individuales específicos, sin una mayor integración intersectorial, a pesar que el deseo (y la necesidad) de contar con enfoques más amplios es antiguo y se ha manifestado en diferentes técnicas, que no han articulado suficientemente esta necesidad en productos que reflejen los problemas territoriales, sino como formas sectoriales de intervención. Aún persiste la separación de las propuestas asociadas a los aspectos físicos del territorio y la planificación del desarrollo, que la escuela de la integralidad busca resolver. Sin embargo, todavía existen restricciones metodológicas, institucionales y normativas que se expresan en el diseño de instrumentos de planificación territorial con objetivos dispares o contradictorios, horizontes temporales distintos, marcos normativos y posibilidades de coerción o compromiso no equivalentes.

En las metodologías revisadas se manifiesta una carencia metodológica en la articulación de las propuestas definidas para el plan y la conformación de la agenda de gobierno a nivel territorial. En términos generales, no se observa una mayor preocupación por vincular ambos instrumentos; el plan de gobierno generalmente no guarda relación o se contrapone con las prioridades, estrategias o propuestas definidas para el ente territorial. Esta carencia genera que el proceso de planificación no se integre al ciclo político, especialmente cuando la autoridad no cuenta con la reelección, priorizando por ende el corto plazo. El mecanismo del enfoque de la planificación sobre la base de políticas públicas es una de las pocas iniciativas que busca entregar alguna respuesta a esta necesidad de interrelación.

Se aprecia que la definición del nivel de aplicación de las metodologías en algunas propuestas no es relevante, por lo que no se diferencian aspectos distintivos en el nivel local y regional. En algunos casos se utiliza el concepto de planificación territorial para referirse indistintamente al nivel de aplicación, a pesar del énfasis físico que conlleva el concepto. Se observa que cuando se busca entender la necesaria distinción metodológica, dado el nivel de complejidad del territorio de análisis, las propuestas no diferencian entre territorios sencillos, que tienen problemas acotados a su sistema local, de aquellos con condiciones complejas, actores antagónicos, conflictos sociales, degradación ambiental y otros inconvenientes. Por lo general, se registran esquemas con propuestas más generales que puntuales. El objeto de estudio de la planificación a nivel de territorios tiene una especificidad, que son los problemas vecinales, locales, regionales o metropolitanos. El surgimiento de metodologías más complejas que buscan precisar esta definición del objeto de planificación constituye una respuesta a este desafío y en ese caso aparecen propuestas para la planificación de asociaciones de territorios, mancomunidades y zonas transfronterizas, entre otras.

Otra expresión de lo planteado se observa en la necesaria integración de las estrategias con las políticas públicas, a nivel nacional y regional, a pesar de que escuelas como el modelo estratégico asumen

este esfuerzo pero de manera genérica, considerando estos elementos como factores externos (como cualquier otro factor). Esta dificultad hace compleja la coordinación y articulación de los niveles del Estado, restando eficiencia al proceso de diseño y posterior ejecución del plan. En ese marco, se destaca en el documento, la introducción del concepto de función cruzada proveniente del desarrollo rural integrado se puede asimilar como uno de los precursores de la necesidad de coordinación a nivel territorial.

La génesis de muchas propuestas se basa en tres factores identificables claramente:

- Los nuevos roles del Estado central y de sus expresiones a nivel subnacional, como por ejemplo, la presión por formas descentralizadas.
- Una respuesta a las dificultades prácticas que enfrenta su aplicación.
- Los resultados poco satisfactorios que el ejercicio de la planificación ha encontrado en ciertas condiciones.

En los aspectos que se observan espacios para avanzar en el desarrollo de propuestas de gran utilidad, están los esfuerzos por la incorporación más decidida de la “estrategia de comunicación”. Esta sirve como un instrumento que permite a la comunidad, incluidos los actores claves que participan activamente, involucrarse en el proceso y ser base para la participación, permitiendo que estos se informen del desarrollo del plan o que el sistema de planificación esté efectivamente en funcionamiento, para de esta manera generar las condiciones de base de la gobernabilidad territorial.

Como se describió en el documento, la evolución metodológica ha buscado en gran medida responder al descrédito experimentado por la planificación en América Latina, situación atribuible fundamentalmente a las dificultades de encontrar formas de transformar los diagnósticos territoriales en objetivos y propuestas estratégicas que después pudieran ser aplicadas eficientemente en la realidad. Por esta razón, el estudio y desarrollo de marcos metodológicos contextualizados, flexibles y racionales sigue teniendo relevancia en la actualidad.



## Bibliografía

---

- Ackoff, R. (1970), *A Concept of Corporate Planning*, Nueva York, Wiley-Interscience.
- Agurto, S. (1980), *Cusco: La traza urbana de la ciudad Inca*, Lima, Proyecto PER-39 UNESCO.
- AML/CONEDOL (Asociación de Municipios Los Nonualcos/Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos) (2008), *Estrategia de desarrollo económico local de la Región Los Nonualcos*, San Salvador.
- Artusi, J.A. (2004), “Teoría y práctica de la planificación y gestión del desarrollo local en Concepción del Uruguay, Entre Ríos”, documento presentado en el VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales, Córdoba, 9 y 10 de septiembre.
- Ávila Campos, H. (2010), *Vale do Rio Pardo Strategic Development Plan (Rio Grande do Sul, Brasil): Methodological and Conceptual Considerations*, Regional Studies Association Annual International, Pécs, Regional Studies Association.
- Banco de la República (1996), *Tras las huellas: dos viajeros alemanes en tierras latinoamericanas*, Bogotá, Banco de la República.
- Banco Mundial (2010), *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.
- Beer, S. (1959), *Cybernetics and Management*, Londres, Universities Press.
- Bielza de Ory, V. (1991), “Hacia una ordenación teórica de la ordenación del territorio”, documento presentado en el II Congreso internacional de ordenación del territorio, Valencia, 25 a 28 de junio.
- Boisier, S. (2006), *Imágenes en el espejo. Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Puerto de Palos.
- \_\_\_\_\_. (2005), *Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2001), *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?*, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, O. Madoery y A. Vázquez Barquero, Rosario, Homo Sapiens.
- \_\_\_\_\_. (1979), “¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?”, *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/1084), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- \_\_\_\_\_. (1976), *Diseño de planes regionales: Métodos y técnicas de planificación regional*, Madrid, Centro de Perfeccionamiento, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Brunner, K. (1940), *Manual de urbanismo*, vols. 1 y 2, Bogotá, Ediciones del Concejo de Bogotá.
- Buarque, Sergio (1999), *Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*, Recife, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- Câmara de Diputados (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto legislativo N° 186/2008 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994*, Brasília.
- Camprecios, Juan y Francés Santacana (1993), "Planificación estratégica urbana", documento presentado en el primer Seminario Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), Barcelona.
- Canchola, A. (2011), "La traza novohispana de la ciudad de México: Herencia de una idea renacentista", tesis para optar al grado de maestro en cultura virreinal, México, D.F.
- Carbonell, A. y E. Seltzer (2011), *Regional Planning in America. Practice and Prospect*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Casalis, A. (2009), *¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve?*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Local (CEDEL) [en línea] <http://tresdelatres.files.wordpress.com/2009/03/que-es-el-desarrollo-local-casalis.pdf>.
- Castells, Manuel (1974), *La cuestión urbana*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), "Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas
- Cerdá, I. (1860), "Pensamiento económico del proyecto del ensanche de Barcelona", *Teoría de la construcción de las ciudades: Cerdá y Barcelona*, vol. 1, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chaudhuri, R. (2001), *An Introduction to Development and Regional Planning: with Special Reference to India*, Orient Blackswan.
- Chueca Goitía, F. (1974), *Breve historia del urbanismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Ciudad Viva (2006), "Informe final: plan de gestión integral, Barrio Bellavista" [en línea] [http://ciudad.conmover.cl/wp-content/uploads/2013/02/Plan-de-Gestion-Bellavista\\_noviembre-2006.pdf](http://ciudad.conmover.cl/wp-content/uploads/2013/02/Plan-de-Gestion-Bellavista_noviembre-2006.pdf).
- Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba) (2011), *Cenários prospectivos para os vales do São Francisco e do Paraíba 2009 a 2028*, Brasília.
- Condit, C. (1973), *Chicago 1910-1929: Building, Planning, and Urban Technology*, Chicago, University of Chicago Press.
- Correia de Andrade, Manuel (1996), "Territorialidad es, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local", *Territorio, globalização e fragmentação*, Milton Santos y otros, São Paulo, Hucitec.
- Cortés, R. (2007), "Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato", Bitácora Urbano Territorial [en línea] [http://www.erevistas.csic.es/ficha\\_articulo.php?url=oai:www.revistas.unal.edu.co:article/18636&oai\\_iden=oai\\_revista627](http://www.erevistas.csic.es/ficha_articulo.php?url=oai:www.revistas.unal.edu.co:article/18636&oai_iden=oai_revista627).
- Cuervo, L.M. (2012), "Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial", serie *Desarrollo Territorial*, N° 12 (LC/L.3513), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), agosto.
- Davidoff, P. (1965), "Advocacy and pluralism in planning", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, N° 4, Taylor & Francis, diciembre.
- De Mattos, C. (1979), "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 8, Santiago de Chile.
- Díaz, L.F. (2005), *Análisis y planeamiento*, San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Espinoza, J. y H. González (2004), *Prospectiva territorial aplicada en los departamentos de Norte de Santander y Casanare*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad Administración de Empresas.
- Faludi, A. (1973), *Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press.
- Fayol, H. (1916), *Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*, París, H. Dunod et E. Pinat.
- Fernández Güell, J.M. (2006), *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos*, Barcelona, Editorial Reverté.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2011), "América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado", Informe preparado para XXI Cumbre Iberoamericana, San José.
- Forester, J. (1993), *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*, Albany, State University of New York Press.

- Friedman, J. (1992), "Planificación para el siglo XXI: El desafío del posmodernismo", *EURE*, vol. 18, N° 55, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_. (1991), *Planificación en el ámbito público: Del conocimiento a la acción*, Madrid, Instituto Nacional Administración Pública (INAP).
- Friedmann, J. y C. Weaver (1979), *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, Berkeley, University of California Press.
- Gabiña, J. (1998), *Prospectiva y ordenación del territorio. Hacia un proyecto de futuro*, Barcelona, Marcombo.
- García-Bellido, J. (2000), "Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística: La primera propuesta disciplinar de su estructura profunda", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, N° 61, Barcelona, Universidad de Barcelona, abril.
- Geiger, Pedro (1996), "Des -territorialização e espacialização", *Territorio: Globalização e Fragmentação*, São Paulo, Hucitec.
- Gobierno Regional de Aysén/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2009), "Aysén. Estrategia de desarrollo regional período 2009-2030" [en línea] [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-82944\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-82944_archivo_fuente.pdf).
- Godet, M. (2007), "Prospectiva estratégica: Problemas y métodos", *Cuadernos de de LIPSOR*, N° 20, París, Laboratoire d'Innovation de Prospective Stratégique et d'Organisation (LIPSOR).
- \_\_\_\_\_. (1993), *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*, Barcelona, Marcombo.
- González Martínez, E. (2003), *La inmigración esperada: La política migratoria brasileña desde João VI hasta Getúlio Vargas*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Goethert, R. y N. Hamdi (1988), *Making Microplans. A Community Based Process in Programming and Development*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- Grohmann, P. y H. Hernández (1998), *La planificación participativa en el proceso de identificación de proyectos sociales*, Managua, Programa de Fortalecimiento Municipal/Fondo de Inversión Social de Emergencia/Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal.
- Gutiérrez Chaparro, J.J. (2000), *Planeación estratégica en ciudades: Un modelo emergente para el Estado de México*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Haddad, P. (1983), "Planificación participativa: conceptos y métodos operacionales", *EURE*, vol. 10, N° 29, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Heclo, H. y A. Wildavsky (1974), *The Private Government of Public Money*, Londres, Macmillan.
- Helmsing, B. (1978), *Estilos de planificación*, Bogotá, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo Regional (CIDER).
- Helmsing, B. y F. Uribe-Echeverría (1981), "La planificación regional en América Latina. ¿Teoría o práctica?", *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*. (E/CEPAL/ILPES/G.6), S. Boisier y otros, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), septiembre.
- Heller, Hermann (1947), "Supuestos históricos del Estado actual", *Teoría del Estado*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Hilhorst, J. (1980), *Regional Planning in Peru 1968-77: Top-down or Bottom-up?*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- \_\_\_\_\_. (1973), *Planejamento regional. Enfoque sobre sistemas*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1982), "El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe", documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Ciudad de Guatemala, 6 a 9 de noviembre), Santiago de Chile.
- Kaplan, R. y D. Norton (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business Press.
- Kelly, J. y W.C. Rivenbark (2011), *Performance Budgeting for State and Local Government*, Armonk, M.E. Sharpe.
- Kennedy, M. (1996), "Transformative community planning: empowerment through community development", documento presentado en la Planners Network Conference "Renewing Hope, Restoring Vision: Progressive Planning in Our Communities" (East St. Louis, 19 y 21 de mayo).
- Koester, F. (1914), *Modern City Planning and Maintenance*, Nueva York, McBride, Nast and Company.
- Kol, J. y P. de Wolff (1993), "Tinbergen's work: change and continuity", *De Economist*, vol. 141, N° 1, Kluwer Academic Publishers.



- Lahera, E. (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lira, L. (2006), “Revalorización de la planificación del desarrollo”, *Serie Gestión Pública*, N° 59 (LC/L.2568-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.97.
- Martín, A. y R. Merinero (2010), *Planificación estratégica territorial: Estudios metodológicos*, Junta de Andalucía/Universidad de Jaén/Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT).
- Martín, J. (1981), “Estilos de desarrollo y tipos de planificación”, *EURE*, vol. 7, N° 21, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo.
- Martínez, F. (1992), “The bid-choice land-use model: an integrated economic framework”, *Environment and Planning*, vol. 24, N° 6, Londres, Pion, enero.
- Massey, D.B. (1995), *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production*, Nueva York, Routledge.
- Massiris, C.A. (2002), “Ordenación del territorio en América Latina”, *Revista Electrónica en Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 6, N° 125, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Matus, C. (2007), *MAPP. Método ALTADIR de planificación popular*, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Adiós señor Presidente*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_. (1983), “Planeación normativa y planeación situacional”, *El Trimestre Económico*, vol. especial aniversario, N° 50.
- Medina-Echeverría, F. (1977), “Programas de enseñanza de planificación del desarrollo urbano regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas”, *EURE*, vol. 5, N° 14, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, noviembre.
- Meyer-Stamer, J. (2003), *Participación y acción para la competitividad local (PACA): Impulsando iniciativas para el desarrollo económico local*, Duisburg.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2005), *Metodologías de planificación territorial*, Santiago de Chile.
- Ministerio das Cidades (2005), *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*, Brasília.
- Mintzberg, H. (1994), *Rise and Fall of Strategic Planning*, Nueva York, The Free Press.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand y J. Lampel (1999), *Safari a la estrategia*, Buenos Aires, Ediciones Granica S.A.
- Moreno, J. y M.T. Escobar (1993), “Técnicas multicriterio discretas en la planificación de cuencas fluviales”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 1, Valladolid.
- Morris, A. (1972), *Historia de la forma urbana. Desde sus orígenes hasta la revolución industrial*, Harlow, Longman.
- Oddershede, A., A. Arias y H. Cancino (2007), “Rural development decision support using the analytic hierarchy process”, *Mathematical and Computer Modelling*, vol. 46, N° 7-8, Amsterdam, Elsevier.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1984), *Planificación del desarrollo regional integrado: Directrices y estudios de casos extraídos de la experiencia de la OEA*, Washington, D.C.
- OEA/IICA (Organización de los Estados Americanos/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (1987), *Plan Trifinio. El Salvador, Guatemala, Honduras*, Washington, D.C.
- Pascual, J.M. y M. Tarragona (2010), *Estrategia territorial y gobierno relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- Pavez, M.I. (2012), *Arquitecto Luis Muñoz Maluschka. Planificador territorial en Chile*, Santiago de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Pellegrino, A. (2003), “La migración internacional en América Latina y el Caribe: Tendencias y perfiles de los migrantes”, *Población y Desarrollo*, N° 35 (LC/L.1871-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.40.
- Pérez, S. (2009), *La construcción del desarrollo local. El caso Bragado (Argentina), su agencia de desarrollo local*, Sistema de Experiencias Relevantes de Desarrollo Territorial (SERDET).
- Pires, Valdemir (1999), “Límites y potencialidades del presupuesto participativo”, Asociación Internacional de Presupuesto Público [en línea] [http://www.asip.org.ar/es/revistas/42/pires/pires\\_01.php](http://www.asip.org.ar/es/revistas/42/pires/pires_01.php).
- Plaza, M. (2000), *Metodología de planificación y gestión estratégica del desarrollo local*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Protzen, J. P. (2008), “City planning: Inca city planning”, *Encyclopaedia of the history of science, technology, and medicine in non-western cultures*, vol. 1, H. Selin, Springer.

- Puttaswamaiah, K. (1996), *Tinbergen and modern economics: The Noble Economist Saint*. Gidwani, Nueva Delhi.
- Ramírez, G. y L. Burbano (2009), *Políticas públicas y gobierno en democracia*, Cali en línea] [www.planificacionygobern.org](http://www.planificacionygobern.org).
- Real Academia Española (2011), *Diccionario de la lengua española* [en línea] [www.rae.es](http://www.rae.es).
- Ruiz-Tagle, J., A. Gurovich y T. Cox (2009), *Modelos de simulación urbana: aproximación experimental a los fenómenos de la ciudad*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- Saaty, T. y L. Vargas (2001), “Models, methods, concepts & applications of the analytic hierarchy process”, *International Series in Operations Research & Management Science*, vol. 175, Springer.
- Sánchez, G. (2007), “La escuela alemana de la planeación moderna de ciudades. Principios e influencia en México”, *Región y Sociedad*, vol. 19, N° 38, México, enero-abril.
- Sánchez, J., A. Sánchez y O. Sierra (2012), *Análisis en la construcción de un plan de desarrollo desde la perspectiva de la planeación estratégica situacional –PES: Municipio Yacopí Cundinamarca 2012-2016*, Bogotá.
- Sanin, H. (2012), “Capacitación y fortalecimiento institucional para impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local”, *Serie Manuales*, N° 78 (LC/L.3525), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Siedenberg, D. (2010), *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico*, Santa Cruz do Sul, Edunisc.
- Silva, I. y C. Sandoval (2012), “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”, *serie Manuales*, N° 76 (LC/L.3488), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Smith, M. (2008), “City planning: Aztec city planning”, *Enciclopedia of the History of Science, Technology, and Medicine in Non-Western Cultures*, H. Selin, Springer.
- Soms, E. (1995), *Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Stein, A. (2001), “Participation and sustainability in social projects: the experience of the Local Development Programme (PRODEL) in Nicaragua”, *Human Settlements Working Paper Series Poverty Reduction in Urban Areas*, N° 3, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (2009), “Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 5, Santiago de Chile, División de Políticas y Estudios.
- SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) (1966), *I Plano Director de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste 1961-1963*, Recife, División de Documentación.
- \_\_\_\_\_ (1967), *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, Recife, segunda edición.
- Terry Gregorio, J.R. (2007), “Teoría y práctica del desarrollo comunitario rural integrado”, *Revista OIDLES*, vol. 1, N° 2, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES), diciembre.
- Tinbergen, J. (1966), “Similarities and differences between the social problem and the development problem”, *Mens en Maatschappij*.
- Tomassinni, Luciano (1994), *La reforma del Estado y las políticas públicas*. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010), *Strategic Planning: Concept and Rationale*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación [en línea] <http://www.iiep.unesco.org/es/servicios-de-informacion/publicaciones/abstracts/2010/strategic-planning-concept-and-rationale.html>.
- \_\_\_\_\_ (1965), *Aspectos sociales y económicos del planeamiento de la educación*, Nimega.
- Universidad de Chile (2008), *Análisis, desarrollo y evaluación de proyectos urbanos, III etapa. Efectos urbanos futuros en Santiago*, Santiago de Chile, EFFUS.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Análisis de políticas de usos de suelo”, Santiago de Chile, Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA).
- University of California Berkeley/University of Washington (2011), “The Open Platform for Urban Simulation OPUS and UrbanSim., Users Guide and Reference Manual” [en línea] <http://www.urbansim.org/downloads/manual/latest-stable-release/opus-userguide/>.
- Vázquez Barquero, A. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Editorial Pirámide.
- Velásquez, F. (2010), “La planeación territorial en Colombia: Contexto, trayectoria y experiencias”, *Cuadernos Descentralistas*, N° 25, Grupo Propuesta Ciudadana.

- Waddell, W. (1998), "An Urban Simulation Model for Integrated Policy Analysis and Planning: Residential Location and Housing Market Components of UrbanSim", VIII World Conference on Transport Research (Bélgica, 12 y 17 de junio).
- Weitz, R. (1979), *Integrated Rural Development: The Rehovot Approach*, Rehovot, Settlement Study Centre.



**Serie**



**Desarrollo Territorial**

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

17. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina, Carlos Sandoval (LC/L.3799; LC/IP/L.331), 2014.
16. Disparidades territoriales y desempeño exportador al MERCOSUR: evidencia a nivel de las provincias argentinas, Camilo Beltrán Toro, Sergio González Catalán (LC/L.3727; LC/IP/L.330), 2013.
15. 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo regional y local en el ILPES, Luis Riffo P. (LC/L.3593; LC/IP/L.325), 2013.
14. La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios en América Latina y el Caribe, 1962-2012, Alicia Williner Martina (LC/L. 3566; LC/IP/L.324), 2012.
13. Programa de cooperação em capacitação para o desenvolvimento regional e local: um estudo de caso da experiência brasileira, Denise Maria Rizzotto Zanella, Lenira Maria Fonseca Albuquerque, Suzana Dias Rabelo de Oliveira, Alicia Williner (LC/L.3562; LC/IP/L.323), 2012.
12. Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L.3513; LC/IP/L.320), 2012.
11. Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción, Alicia Williner, Carlos Sandoval, María Frías y Juliana Pérez (LC/L.3510; LC/IP/L.316), 2012.
10. La economía regional chilena en el período 1985-2009, Iván Silva Lira, Luis Riffo Pérez, Sergio González Catalán (LC/L.3457-P; LC/IP/L.312), 2012.
9. Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos del Desarrollo del Milenio a nivel municipal (LC/L.3316; LC/IP/L.50) No de venta: S11.II.G.35 (US\$10.00), 2011.
8. Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial. O caso do Brasil, Kelson Vieira Senra (LC/L.3192-P; LC/IP/L.303) N° de venta: P.10.II.G.20 (US\$10.00), 2010.
7. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras, Fernando García Merino (LC/L.3054-P; LC/IP/L.300) N° de venta: S.09.II.G.53 (US\$10.00), 2009.
6. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Bolivia, Claudia Muñoz-Reyes Pantoja (LC/L.2964-P; LC/IP/L.295) N° de venta: S.08.II.G.77 (US\$10.00), 2009.
5. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile, Dolores M. Rufián Lizana (LC/L.2960-P; LC/IP/L.286) N° de venta: S.08.II.G.73 (US\$10.00), 2009.
4. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador, Gloria Quiteño, Lilian Vega (LC/L.2858-P; LC/IP/L.285) N° de venta: S.08.II.G.3 (US\$10.00), 2008.
3. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia, Carlos Jorge Caicedo Cuervo, (LC/L.2836-P; LC/IP/L.284) N° de venta: S.07.II.G.158 (US\$10.00), 2008.
2. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Sergio González López (LC/L.2806-P; LC/IP/L.283) N° de venta: S.07.II.G.139 (US\$10.00), 2008.
1. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP/L.281) N° de venta: S.07.II.G.51 (US\$10.00), 2007.

## DESARROLLO TERRITORIAL

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)