

Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano

José Americo Roberto Chiarella Quinhoes*

Katiusca Yakabi**

Resumo

El texto busca aclarar, conceptualmente, algunas de las diferencias de enfoque y complementariedades entre la planificación del desarrollo del territorio y el ordenamiento territorial, a partir de las experiencias sobre el tema en el Perú. Partimos mostrando el marco contextual sobre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en el Perú, para llegar a establecer las vinculaciones entre planificación y ordenamiento territorial. El camino que une ambos puntos pasa por la definición de los conceptos de planificación territorial y de ordenamiento territorial, así como del estudio del contexto internacional más próximo. Así, realizamos una breve historia y discutimos el lugar y papel de ambas herramientas en el proceso de desarrollo. El objetivo consiste en identificar las diferencias y complementariedades, con la finalidad de dar coherencia al uso de las herramientas y de alinear los diferentes instrumentos vinculados a la planificación y gestión de los procesos de desarrollo del territorio.

Palavras-chave: Planificación territorial. Ordenamiento territorial. Desarrollo territorial.

*Professor Associado do Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP).

**Professora do Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP).

Artigo recebido em 18/11/2016 e aceito em 06/04/2017.

Abstract

Territorial Planning and Management. Considerations from the Peruvian case.

This paper seeks to clarify some conceptual differences and complementarities between territorial development planning and land use planning from experiences on the issue in Peru. We start displaying the contextual framework for development planning and land use planning in Peru to reach to establish the links between planning and land use. The trail connecting the two points passes through the definition of the concepts of territorial planning and land use. For therefore, we show a brief history and discuss the place and role of both tools of territorial development. Our objective consists in identifying the differences and complementarities between these concepts, in order to provide consistency in the use of planning tools and align the different instruments linked to the planning and management of development processes in the territory.

Key words: Territorial planning. Land use planning. Territorial Development.

1. Contexto territorial

Hasta el día de hoy, a pesar de innumerables esfuerzos, no se ha logrado resolver algunos problemas territoriales adversos e indeseados: permanecen desequilibrios territoriales de población y de actividades; surgen localizaciones incompatibles con el medio natural que provocan impactos no deseados; existen situaciones de vulnerabilidad frente a la localización de ciertos usos y actividades en zonas de riesgos naturales; subsisten aún déficits en infraestructura y equipamiento; y persisten conflictos entre sectores y actividades, entre otros problemas. Lo anterior surge de la descoordinación, la superposición, los conflictos y/o los vacíos de la gestión pública en sus distintos ámbitos y sectores: entre organismos públicos sectoriales, entre distintos niveles administrativos, entre el sector público y el privado, y entre habitantes locales y externos que tienen sus propios intereses sobre un mismo territorio.

La CEPAL (2011) señala que hay ausencia de una herramienta de ordenamiento territorial (OT) que integre, en un mismo cuerpo instrumental, elementos que faciliten alcanzar metas de desarrollo sustentable. No existe, en efecto, una herramienta que articule al mismo tiempo y de manera sistémica elementos físico-geográfico-espaciales del territorio con elementos socioculturales y económicos. Sin embargo, consideramos que la herramienta es más que el OT, es el propio planeamiento del desarrollo del territorio.

2. La planificación y el ordenamiento en el Perú

Desde hace más de veinte años, la gestión pública en el Perú y la inversión privada se conducen desarticuladamente, sin relación con un real proceso de desarrollo territorial. Sobre este tema no existe un rumbo claro a seguir; el horizonte se presenta lleno de incertidumbres y desafíos, que devienen del contexto global. La carta de navegación – el plan – no existe; el país es conducido en la búsqueda del desarrollo territorial a través de un proceso de prueba y error o, en el mejor de los casos, por aproximaciones sucesivas. En este devenir de situaciones nos exponemos a caer en una espiral negativa en términos de desarrollo que puede disminuir nuestras ya exiguas esperanzas de mejora del nivel de calidad de vida. La clave, entonces, se encuentra en la planificación del proceso de desarrollo y en establecer el ordenamiento del territorio para poder implantar con eficiencia y eficacia tal proceso.

2.1. Sobre la planificación

La situación anterior es la manifestación de un proceso disruptivo que tiene como hito principal el año 1992. Hasta esa fecha, en el Perú existía el Instituto Nacional de Planificación (INP), era la institución pública encargada de formular los planes de desarrollo del país y de conducir el sistema de planificación, así

como de elaborar las propuestas de regionalización. En aquel año el presidente Fujimori decidió, entre otras cosas,¹ cerrar el INP lo que significó perder el rumbo de la planificación y, con ello, la fiscalización de las inversiones públicas en el marco de un plan. Los especialistas y técnicos del INP se distribuyeron por otras agencias estatales y ministerios: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Vivienda y Construcción, Presidencia del Consejo de Ministros etc. Otros ingresaron como profesores en diferentes universidades; solo un pequeño grupo pasó a trabajar al sector privado dedicándose a otras actividades y/o a consultorías.

En consecuencia, en el Estado se generó un vacío en materia de planificación. No se formuló un plan nacional ni se estructuró un sistema de planificación, que pudiesen orientar el desarrollo del territorio y estableciesen los objetivos nacionales que permitieran alinear los planes sectoriales, regionales y locales de desarrollo. No quiere decir que no se formularon planes, sí se formularon planes sectoriales, regionales, provinciales, locales etc., pero de manera desarticulada y sin alineamiento al nivel de gobierno nacional. Esta situación devino principalmente de la carencia de un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que identificara y propusiera los objetivos y ejes estratégicos que deberían orientar el desarrollo del territorio; la falta de una institucionalidad adecuada que permitiera formular el plan, adjudicando recursos para su implementación, y que realizara la gestión, seguimiento y evaluación del mismo, y; la falta de capacitación de los técnicos responsables de la formulación y gestión de los planes. Al no existir un plan ni sistema de planificación, no es posible fiscalizar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Por ello, la situación generada por la dejadez y complicidad de las autoridades de turno fue funcional para los diversos gobiernos que se sucedieron.

Luego de la renuncia al cargo de presidente por parte de Fujimori (2000), asumió la presidencia un gobierno provisional conducido por Valentín Paniagua quien llamó a elecciones. Tras asumir la presidencia, Toledo (2001 – 2006) decidió llevar adelante diversas políticas públicas relacionadas con el desarrollo, entre las que destaca con la descentralización política y administrativa del país que, se esperaba, conduciría a la descentralización económica. En otras palabras, debería de estimular la inversión privada en ámbitos territoriales diferentes de la capital Lima. En consecuencia, creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), institución que tenía como objetivo la implementación del proceso de descentralización, el mismo que se viabilizaría a través de la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos a los diferentes niveles de gobierno en el territorio. El CND formuló un Plan Nacional de Inversiones Descentralizadas para el período 2005 – 2014 (PNID),² con el que se buscaba orientar y consolidar el proceso de descentralización. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada por diversos motivos, destacando el rechazo ciudadano al proyecto de regionalización del país elaborado por el CND y la falta de decisión política. En síntesis, el proceso de descentralización ha fracasado.

Al asumir la presidencia Alan García (2007 – 2011), creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), institución que se constituyó en el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación (SINAPLAN) y formuló el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021). Dicho Plan fue aprobado un mes antes que concluyera el período de gestión de García, estando próximo a asumir el presidente Ollanta Humala. Cabe agregar que el plan aprobado por García tenía muchos errores conceptuales y de enfoque, así como indicadores y metas mal planteados, además de no tener un carácter territorial. Debemos señalar nuestras reservas en la implantación de dicho plan ya que, a nuestro entender, una institución que formula un plan debería tener los recursos y competencias para su gestión, seguimiento y evaluación, y siendo el órgano rector y orientador en materia de planeamiento no debería cometer errores conceptuales. En la administración del presidente Ollanta Humala (2011 – 2016), las cosas han ido de mal en peor. Al inicio de su gobierno anunció que se revisaría el Plan Bicentenario y que se adecuaría a su visión de desarrollo. Pasados cinco años de gobierno, y cuatro presidentes del directorio de CEPLAN, el gobierno ha presentado el Plan Bicentenario en versión preliminar, el mismo que nuevamente presenta errores de concepto y de aplicación.³ Asimismo, ha aprobado dos guías a través de simples directivas: la primera es la Guía Metodológica de Planificación Estratégica que será la base para formular los planes de desarrollo estratégico en los tres niveles de gobierno; la otra es la Guía Metodológica de Planificación Territorial, la cual será la herramienta para planificar el desarrollo del territorio. Ambos adolecen de serios problemas conceptuales y privilegian a la prospectiva como metodología de planificación.

Existen varios motivos que explican la ineficiencia de la planificación en el país, entre los que se deben destacar la discontinuidad en la dirección del CEPLAN; el enfoque equivocado del accionar de la institución al pretender ser un organismo que se dedica a realizar prospectiva; la constitución del CEPLAN como el órgano rector pero al que no se le asignaron las responsabilidades, competencias y recursos para realizar la gestión; la formulación de planes que no se pueden implementar, consecuencia de lo dicho anteriormente, pues el que decide sobre los recursos es el MEF; y la ausencia de un enfoque territorial en la concepción de los planes. Además, debemos agregar que la planificación estratégica es una metodología de planificación, pero no la única. En tal sentido el CEPLAN no debería llevar en su nombre la adopción explícita por una determinada metodología que surge en el ámbito competitivo privado, sin antes hacer una mediación metodológica adecuada para el sector público. En el actual gobierno que se inicia, y que tiene como presidente a Pedro Pablo Kuczynski, a pesar de los cambios en la dirección del CEPLAN, la situación no mejora. El CEPLAN no consigue posicionarse en el sistema público y solo sigue las directivas del MEF.

2.2. Sobre el ordenamiento territorial

El tema del ordenamiento territorial llega al Perú a finales de los años 80 e inicios de los 90. Fueron varios los procesos que trajeron el tema al Perú, enfatizando aspectos vinculados a los desequilibrios territoriales y a la desorganización en los usos de suelo. En noviembre del año 2006, el CONAM, con apoyo de la cooperación alemana (GTZ), presentó el documento “Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial”. Cabe señalar que el Ministerio del Ambiente (MINAM) fue creado por ley en el año 2008; hasta entonces la institución que se encargaba de los temas ambientales era el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). En el documento, están plasmados los conceptos, enfoques y criterios que permitieron formular y aprobar, por el MINAM, de la “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” en mayo del 2013. En el Perú no existe una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, están en trámite en varias comisiones del Congreso Nacional diversos proyectos de ley, todos con errores conceptuales y metodológicos.

Se debería tener una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, Reglamento de la Ley y por último una Guía. En el Perú el proceso ha sido al revés: han puesto la carreta delante de los bueyes. Ya existe la Guía, pero no la Ley. Así, han sido varias las observaciones realizadas a la guía por diversos gobiernos regionales y locales. En un documento firmado por los gobiernos regionales de Arequipa, Tacna, Loreto, Huánuco, Junín, Cajamarca, Puno y Lambayeque (AREQUIPA, 2013), se pronunciaron señalando que la Guía obstaculiza el proceso. Que existe una aparente contradicción entre la Constitución Política del Perú, la Ley de Descentralización y las Leyes Orgánicas de Municipalidades y de Gobiernos Regionales que otorgan facultades y responsabilidades a estas para la emisión de normas – incluyendo uso del suelo –, y la Resolución No. 135-2013-MINAM, que aprueba la Guía, y que centraliza aún más la toma de decisiones y las competencias, porque cada instrumento técnico del OT requiere de la opinión favorable del MINAM, previo a su aprobación en el nivel regional y local. Que es burocrática, con demasiados ítems y no existe data. Aducen que, si bien se ha emitido una norma de rango ministerial y alcance nacional, tiene imprecisiones de fondo y de forma.

Consideramos que la elaboración la guía se dio de manera unilateral de parte del MINAM, no llevando en consideración la necesaria discusión y reflexión y la participación de comisiones y equipos técnicos de ZEE-OT de nivel nacional, regional y provincial, desconociendo así los procedimientos usuales que se han venido utilizando para la elaboración de los instrumentos técnicos de gestión; de acuerdo al marco legal, son los gobiernos regionales y provinciales quienes también tienen competencias normativas en el tema. A ello se suman los problemas conceptuales que tiene la guía al tratar temas de riesgos, peligros, vulnerabilidad. La Ley de Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867 establece que en este

nivel de gobierno se formulan los planes y políticas en materia de ordenamiento territorial, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La Ley Orgánica de Municipalidades (Nº 27972) señala que en el nivel provincial se planifica integralmente el ordenamiento territorial, mas no se especifica así en el nivel distrital (local). En los últimos años se empezaron a formular varios POT, pero ninguno concluyó o fue aprobado: se aprobaron sin contar previamente con los recursos para implementarlos, falta de capacidad técnica de los funcionarios públicos, falta de lineamientos propios del plan nacional que evitase la superposición de áreas de influencia, o por el exceso de estudios que demanda su aplicación. Existen 1,870 distritos, donde más del 90% no cuenta con sus límites fijados, existen innumerables conflictos de demarcación.

Ha ocurrido un retroceso con la guía, deja sin efecto los POT ya aprobados o que están en vías de aprobación. Algo similar sucede con los proyectos de inversión pública ya que estos no se propusieron en el marco de la guía. Para el CONAM (2006) con el ordenamiento territorial se estaría pasando de un enfoque sectorial a uno más amplio y holístico, el cual se basa en las capacidades de los actores y enfatiza la idea del desarrollo sostenible del territorio. En tal sentido el ordenamiento seria parte de los procesos de gestión del desarrollo.

El Ordenamiento Territorial advierte de las restricciones naturales a las que deben sujetarse los procesos de desarrollo e identifica las potencialidades que pueden convertirse en fortalezas para aprovechar eficientemente las oportunidades con el fin de conseguir la visión de desarrollo anhelada. Por lo que debe verse como una estrategia clave de carácter preventivo (CONAM, 2006, p. 9).

3. Antecedentes

Al estudiar el contexto hispanoamericano, observamos que el Perú es un país atrasado en cuanto a instrumentos legales para el ordenamiento territorial. En Venezuela, el interés ha sido ordenar su territorio a través de acciones aisladas de creación de ámbitos específicos, y de formulación de planes sectoriales y políticas. En 1976 el Decreto Presidencial Nº 168, promulgó la Ley Orgánica del Ambiente (LOA). En el marco de la LOA se inició el Programa Básico Nº 5: Ordenación de la Ocupación del Territorio Nacional y dentro de éste, el Subprograma Nº 3 destinado a la formulación del primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio. En 1983, se promulgó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Nº 3238, que define el ordenamiento territorial como

[...] la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente (CONGRESO, 1983, p. 14).

Considera a la ordenación del territorio como parte del proceso de planificación del desarrollo integral. El proceso de elaboración de instrumentos se concibe como de coordinación inter-institucional, multidisciplinario y permanente, que incluye a la población. En 1998, se formuló el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, para “[...] orientar la localización de la población, de las actividades económicas y la infraestructura física [...] (PLAN NACIONAL, 1998: Capítulo Uno, art. 1º)”, considerando el crecimiento económico, desarrollo social, seguridad y defensa y conservación del ambiente, así como las potencialidades y restricciones geográficas particulares. últimamente, se han presentado proyectos de modificación de la Ley; algunos incluyen la noción de planificación y gestión de la ordenación del territorio.

En Colombia, en 2011, se aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2011), luego de 19 proyectos de Ley sin éxito y después de 25 años desde la promulgación de la Constitución, documento en el que se hacía mención al OT (art. 288). La Ley colombiana define al OT como

“[...] un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país”, que busca una adecuada organización político-administrativa del Estado, y cuya finalidad es afianzar la descentralización, planeación, gestión y administración, y facilitar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia los órganos del nivel territorial pertinente. Se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial como el organismo técnico asesor encargado de “evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional [...] la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado”.

El Salvador, ha suscrito y ratificado diferentes instrumentos internacionales con normativas relacionadas con el ordenamiento, ha promulgado en 2011 la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que tiene como finalidad “[...] fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas y privadas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible” (ASAMBLEA, 2011). Busca orientar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. El OT se define como la política de Estado que enmarca espacialmente la inversión pública y el desarrollo de las actividades antrópicas por medio de procesos de planificación y gestión territorial. Se establece un Sistema de Ordenamiento Territorial integrado por los siguientes instrumentos: la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, las Estrategias y Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, y los planes a escalas para ámbitos más específicos. Para la elaboración y aprobación de los instrumentos nacionales se crea el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, ente rector de la administración pública en la materia. Para los instrumentos del ámbito departamental, se crean los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. También se creó un Sistema Nacional de Información Territorial, base de datos

alimentada por las distintas instituciones de la administración pública con aportes sobre sus planes, programas, acciones y actividades relacionadas al ordenamiento y desarrollo territorial. La información es pública, para disposición de los actores de modo que conozcan y tomen decisiones sobre el territorio.

Las normas presentadas, son sobre Ordenamiento Territorial; sin embargo, cada una presenta una definición particular para el OT: la primera se centra más en la localización de los usos para el bienestar de la población y armonía con el medio natural; la segunda se orienta hacia la descentralización del poder político y las tomas de decisiones; la última resalta las inversiones públicas que deben ser reguladas por un marco de referencia espacial. Cabe mencionar que en el Perú como en Chile no existe una ley nacional de ordenamiento territorial.

4. Precisiones conceptuales

Los conceptos son herramientas e insumos que nos permiten entender y mejorar nuestra aprehensión de la realidad para luego intervenir en ella. No podemos avanzar en el OT sin una reflexión previa sobre las nociones vinculadas a la planificación y gestión territorial.

4.1. Concepto clave: Territorio

El concepto de territorio está marcado, en sus distintos usos, por un carácter poli semántico, lo cual genera controversias al momento de intentar consensuar una definición. No es igual trabajar con un concepto de territorio u otro; la opción que se tome tendrá efectos sobre cómo se habrá de asumir la planificación y gestión territorial. Se entiende el territorio como un producto generado a partir del espacio geográfico, donde existen redes, circuitos y dinámicas territoriales materializados por una sociedad o por los grupos sociales que la componen. El territorio, en sus diferentes escalas de análisis, se constituye de factores donde las diferencias en materia de características y deseos son un elemento valioso por sí mismo, y cuyo potencial puede ser aprovechado para la creación de imágenes colectivas de desarrollo. Esta heterogeneidad es una condición de la naturaleza propia del objeto de planificación (asociados, p. ej., a la identidad local, capital social etc.), como una demanda del reconocimiento y valorización de las diferencias (CEPAL, 2011). Lo que define al territorio son las dinámicas territoriales, proyecciones del espacio social en el espacio geográfico, materializado a través de las redes, circuitos y flujos (QUINHÕES; GUERRERO, 2015).

4.2. Entendiendo a la planificación

Al tratar sobre el concepto y metodología de planificación, debemos considerar algunos temas del contexto, destacando el proceso de descentralización incompleto, que limita la capacidad de los gobiernos subnacionales en el tema del desarrollo; el enfoque de género, empleo, respeto por las minorías etc.; los impactos

de la globalización en la dualidad global-local; la inexistencia de un conocimiento hegemónico en materia de planificación, debido a que el conocimiento relevante para la planificación a nivel territorial se construye como fruto de la interacción, negociación y discusión (SANDOVAL, 2014). Resaltamos el carácter político de la planificación del desarrollo territorial. En tal sentido, el objetivo de desarrollo es la mejora en los niveles de calidad de vida y consumo de la población de un territorio; esto implica una propuesta de transformación social. Lo que inicia, entonces, el proceso de planificación es el proyecto político de cambio social (ANDER-EGG, 1995; BOISIER, 1996). El proceso de planificación se relaciona estrechamente y modifica la estructura e interrelaciones presentes en el territorio (objeto de intervención). La planificación no es neutra con el objeto, ya que lo modifica antes, durante y después del proceso, generando una dinámica particular.

4.3. Las escalas de aplicación territorial

La planificación regional

Para Sandoval (2014), la planificación regional se aplica a una estructura social denominada región, que tiende a ser asimilada al nivel intermedio del Estado. Sin embargo, existen variadas aproximaciones al concepto de región. Para Boisier (1979) la región sería una clase de territorio, independientemente de la escala, debidamente organizado y que contiene los factores de su propio desarrollo. Regionalizar un territorio implica una manera de clasificarlo que, como toda clasificación, es arbitraria y depende de los fines de dicha clasificación y de atributos subjetivos del clasificador. El uso del término para designar un territorio determinado se dificulta por la característica del mismo, es poli semántico. Es un consenso que estaría asociado a una escala variable entre lo local y lo internacional y que tendría como finalidad articular y coordinar acciones y programas entre los diversos niveles de gestión territorial. La planificación regional se relaciona con el sistema de asentamientos humanos en el territorio, su crecimiento, roles y jerarquías, planificación de cuencas etc.

La planificación local

Relacionada con el impulso de un proceso social particular denominado desarrollo local. Es necesario establecer los alcances e identificar las características metodológicas del concepto, considerando que el territorio es una construcción colectiva asociado a un proceso de movilización social. Lo local se define a partir de la interrelación de variables económicas, sociales, institucionales, geográficas y ambientales; esta planificación incorpora el principio de integridad. Existen iniciativas donde las comunidades buscan mejorar su condición de vida a través del desarrollo de procesos a partir de ellos mismos, no realizan demandas a niveles superiores del Estado, siendo ejemplo de un tipo de desarrollo local sin el sentido de abajo hacia arriba. El proceso tiene la lógica de “lo local” en una concepción

orgánica, y se define en relación a la implicancia espacial de sus efectos. La planificación local es el proceso consensuado en que la comunidad define sus objetivos y como alcanzarlos, buscando su desarrollo local, entendido como el uso del territorio y sus recursos en relación con un modelo de contexto histórico, cultural, económico, institucional y geográfico (SANDOVAL, 2014).

La planificación territorial

Es una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio que no necesariamente coincide con una localidad o región. Hay un cambio de perspectiva en relación al territorio, de haber sido considerado solo como el continente de las actividades humanas, hoy se le entiende a partir de las dinámicas que resultan de esas actividades; considerando las dinámicas naturales y artificiales. Al ser una construcción social se vuelve más complejo y flexible y adquiere protagonismo en el tema del desarrollo sostenible. Considera lo urbano y lo rural como un todo, con dinámicas territoriales que se retroalimentan.

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).⁴

4.4. Evolución histórica de la planificación

En la evolución histórica de la planificación – en términos de teoría, metodología y contenidos – constatamos que este proceso deviene de los avances de la ciencia, la experiencia de los países e instituciones y la demanda de la población por mayor participación. Esto se manifiesta en el cambio de la preocupación central, desde los contenidos o temas que debían estar presentes en el plan (planificación normativa) hacia la mayor atención por la forma como se desarrolla el proceso (modelos estratégicos y participativos), dejando que los temas o demandas emerjan del proceso. La globalización influyó 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. Así, la planificación estratégica se fortaleció en la región como la herramienta que permite enfrentar la necesidad de articular estas influencias, examinando en su contexto el papel de un territorio. No es el objetivo tratar sobre los métodos de planificación, pero los mencionaremos “al paso”.

La *Planificación Normativa* del desarrollo regional/local enfatiza el orden en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas de política conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo. En este tipo de planificación, los planes se expresan en normas formales donde la relevancia está en la manera y el proceso mismo de planificación, el énfasis se plantea en el “deber ser”, mediante normas racionales y coherentes, con lo que se define como la forma

del futuro (MATUS, 1983). Dentro de este cuerpo metodológico encontramos el Enfoque por Estadios y el Desarrollo Rural Integrado.

Otros modelos de planificación interpretan la complejidad del desarrollo desde la teoría general de sistemas. Se basan en trabajos que surgieron ante la poca efectividad de la planificación normativa, que no consideró el objeto de intervención como un sistema, con influencias e interdependencias con elementos del sistema regional, nacional e internacional. Entre ellos destaca la *Planificación Prospectiva* que constituye una forma de entender la planificación, en la que se identifica una aproximación 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 esta lógica prospectiva. Se ocupa del largo plazo y destaca las tendencias estructurales que se presentan en los sistemas sociales constitutivos de un territorio. Debe considerarse como el futuro que se puede construir colectivamente desde hoy. La *Planificación Estratégica* que está influenciada 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. Existen varias definiciones de lo que se entiende por planificación estratégica, porque las características y técnicas de esta modalidad pueden generalmente aplicarse a otros métodos. Se centra en el análisis 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 de las acciones internas y tendencias externas, para aprovechar oportunidades y reducir amenazas.

A nivel territorial, la adopción del enfoque estratégico se asocia a las condiciones cambiantes de la relación del Estado, territorio y ciudadanía, en un contexto internacional caracterizado por la creciente influencia global en el desarrollo de entes territoriales como las ciudades y las crecientes demandas por parte de la comunidad por respuestas descentralizadas eficientes del Estado (GÜELL, 2006).

Otros modelos son la *Planificación Situacional*, 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. La *Planificación Centrada en la Negociación* cuyo 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. La *Planificación Participativa* que constituye un conjunto de métodos y herramientas, son usadas con el objetivo de integrar a los actores involucrados en el desarrollo en el proceso de planificación del territorio. 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. La *Escuela de la Microplanificación* asociada a dos ámbitos de intervención: uno cuyo objeto son las microrregiones y otro donde el objeto de planificación son unidades barriales (SANDOVAL, 2014).

Algunos modelos dejan de lado el proceso planificador, tal como la *Planificación Basada en Proyectos* que es una forma de planificación sin planes basada en la maximización de rentabilidades sociales, individuales y locales de cada intervención. Las orientaciones surgen del conjunto de proyectos y programas y a menudo no son explícitas. En general, el enfoque se define desde la lógica de la detección de los problemas en un territorio, usando herramientas como la metodología de marco lógico para determinar soluciones, simulando un mercado en que los proyectos compiten por financiamiento, considerando la mayor rentabilidad social. Preferentemente obtiene buenos resultados cuando se aplica al nivel local. Aún, debemos señalar las Metodologías que Priorizan la Definición de Objetivos. Uno de los instrumentales que se ha fortalecido en los últimos años son los *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 (SAATY, 1998).

4.5. El enfoque estratégico de la planificación

Uno de los debates, vinculados a la planificación, envuelve el hecho de proponer a la planificación estratégica como un método lineal y único para alcanzar el desarrollo. A rigor, constituye una herramienta que, cuando es bien aplicada, puede llevarnos a alcanzar el desarrollo. Sin embargo, debe ser adaptada a cada realidad territorial. Este tema parece ser uno de aquellos sobre los que se comenta mucho y se comprende poco. La noción de estrategia fue utilizada, generalmente, en las actividades vinculadas a la guerra, pero en realidad es más amplia y abarca cualquier tipo de conflicto entre personas, ciudades, países etc. El concepto se vincula con ambientes competitivos, siendo, luego, extrapolado para el ambiente empresarial y recientemente, para la planificación pública. La definición y elaboración de estrategias a través de un plan que envuelva los segmentos sociales que componen la gestión pública es una concepción relativamente reciente, sujeta a mejoras.

El planeamiento estratégico es una actividad que envuelve un esfuerzo intelectual intenso. Resulta polémico, pues parece ser un objeto en constante modificación, dependiendo de los lentes con los cuales se le observa, sobretudo en ambientes altamente complejos. Hay un campo fértil de convergencia entre todos los abordajes, especialmente en la aceptación del esqueleto del planeamiento estratégico trazado por la escuela de Harvard en los años sesenta. Se podría decir que las nociones de fuerzas y debilidades vinculadas al ambiente interno y las amenazas y oportunidades al externo, es una idea consensuada.⁵

Este enfoque fue sugerido a la sociedad, por los planificadores, tomadores de decisión y académicos, como la panacea para todos los males que afectan la productividad, la eficiencia de los factores de producción y la competitividad, elementos considerados como fundamentales para alcanzar mejores niveles de desarrollo para la sociedad. En tal sentido, se realiza una transposición de los principios del planeamiento estratégico – resultado de la competitividad entre las empresas – a

las visiones de planificación de políticas públicas (BORJA; CASTELLS, 1992). Los resultados no han alcanzado las metas esperadas por razones que obedecen al marco teórico. La mayoría de profesionales preocupados por la planificación del desarrollo están focalizando el método en sus transposiciones y, es en este punto donde surgen los principales problemas de ese tipo de enfoque. El proceso de transposición y adaptación debe focalizar la metodología, i.e., el estudio más profundo de las relaciones que surgen al interior de la teoría del propio planeamiento. Este es el marco inicial para proponer métodos de planeamiento estratégico que sean susceptibles de adaptarse a cada ámbito territorial. El planeamiento estratégico es un método flexible de planeamiento prescriptivo para las inversiones del estado e indicativo para la inversión privada. Se centra en un elemento sistémico, la competitividad, que permite formular diversos esquemas analíticos adecuados a la problemática particular de los territorios. Tratándose de instituciones de gobierno el análisis debe centrarse en:

- a) el ambiente interno del ámbito territorial – donde se definen las fortalezas y debilidades –, estudiando estadísticas, territorializando los problemas e identificando tendencias, y;
- b) el ambiente externo – identificando las oportunidades y amenazas –, analizando estratégicamente las variables competitivas con relación a nuestros competidores, usualmente los territorios más próximos. La competencia debería ser por alcanzar los mejores niveles de desarrollo para la población, similar a un juego de suma positiva, donde todos ganan, pero los más competitivos ganan más. Esta perspectiva tiene la bondad de sugerir áreas de contacto en las relaciones entre ámbitos territoriales, es aquí donde pueden estimularse procesos de creación de sinergias entre los órganos de gobierno en el territorio y la inversión privada, para lograr el desarrollo.

La actividad de la planificación del desarrollo territorial no está cumpliendo su rol en el país debido, principalmente, a la existencia de tres factores:

- a) la necesidad de una nueva epistemología que considere toda la fenomenología del desarrollo;
- b) la falta de institucionalidad y normatividad de la actividad, y;
- c) la adopción de modelos oriundos de la actividad privada y de campos competitivos y su aplicación en la actividad pública sin una previa adecuación metodológica.

4.6. El ordenamiento territorial

El tema del ordenamiento territorial (OT) surgió como una herramienta de planificación, como elemento de organización y ampliación de la racionalidad espacial de las acciones del Estado. Es una disciplina nueva, pero con nuevos contenidos no muy bien definidos; puede ser visto como un corte transversal que afecta a todas las actuaciones públicas con incidencia territorial, dándoles un

tratamiento integrado. La literatura examinada evidencia que estamos frente a un concepto impreciso, aún en construcción y de carácter poli semántico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición consensuada (RÜCKERT, 2003; OREA, 2001; BIELZA, 2008; PUJADAS; FONT, 1998). Un documento base de referencia es la Carta Europea de Ordenamiento Territorial (CEOT) que lo define como

[...] la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinar y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y de la organización física del espacio según un concepto director (PUJADAS. FONT, 1998, p. 11).

Sin embargo, no hay unidad de criterio con relación al CEOT, llegándose incluso a criticarla por contener concepciones eclécticas (CABEZA, 2002). En la propuesta de la CEOT se percibe la falta de claridad del concepto que confunde los resultados con el instrumento, cuando los define como “expresión espacial”, como afirman Zoido Naranjo (1998)⁶ y Becker (2003). Al igual como se verifica la ausencia de criterios únicos para la conceptualización del OT, existen varias concepciones para definir su objeto. Todas ellas contienen la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo. Para Cabeza (2002) tal aprovechamiento se asocia con el uso sostenible de los recursos naturales en estrecha correspondencia con padrones adecuados de asentamientos y de actividades económicas.

Aunque la semántica de la expresión ordenación del territorio se encuentra abierta a contenidos muy amplios y aplicaciones en todas las escalas espaciales, la evolución real va consolidándola como una política de planificación física, referida a los hechos a los cuales se confiere valor estructurante en territorios de diverso ámbito.⁷

Para Bielza (2008) el OT tendría un doble objetivo, el desarrollo territorial equilibrado y la ordenación sostenible de los usos del suelo. Esto implica en la realización de “[...] un conjunto de actuaciones, fundamentalmente de relocalización, encaminadas a corregir dos tipos de desórdenes territoriales: uno, de carácter socioeconómico que afecta a las partes desequilibradas, y otro físico o ecológico que incide en los elementos del territorio incompatibles entre sí” (2008, p.10). Se deben evitar dos equívocos interpretativos comunes: la idea que el OT equivale al planeamiento territorial *strictu sensu*, constituyendo, así, uno de los capítulos de las políticas macroeconómicas destinadas a la inducción de flujos de inversiones, arreglos espaciales o correcciones de desequilibrios en escalas diversas; o aún, su inmediata reducción a la zonificación en sus varias modalidades, ciertamente el más difundido medio de su instrumentalización en la actualidad (COSTA, 2003). Se busca establecer un diagnóstico geográfico del territorio, así como indicar tendencias

e identificar demandas y potencialidades de modo que alcance su meta, que es la compatibilización de políticas públicas en sus rebatimientos en el espacio, evitándose conflictos de objetivos y contraposición de directrices en el uso de lugares y de los recursos (BECKER, 2003).

Según Oréa (2001) el OT constituye un concepto de difícil aprehensión y reducción a términos de una definición precisa. Sin embargo, siempre se desarrolló en torno de tres aspectos: las actividades antrópicas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran. Para él, el análisis territorial es el estudio de la estructura y funcionamiento del sistema territorial. La interpretación de la estructura y el funcionamiento del sistema orientado a detectar problemas sería el diagnóstico territorial. La planificación territorial sería la propuesta del modelo territorial futuro y las medidas para conseguirlo. La gestión territorial comprende las acciones que permiten la ejecución de un plan territorial, que conducirá a alcanzar el sistema objetivo. Su aplicación debe ser a todos los niveles y escalas territoriales.

Lo central es que el sistema territorial debe ser entendido y planificado como una totalidad, entendiendo que lo que se desarrolla es el territorio. Propone que la planificación territorial sería la última etapa del proceso para elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial. El modelo territorial sería la imagen objetivo a alcanzar, que se sería en el instrumento fundamental para racionalizar los usos del suelo. El modelo territorial es el punto de partida y de llegada del proceso. Aquí intuimos una racionalidad arquitectónica y/o urbanística, que corre el riesgo de “partir de la forma para llegar a la forma”. Confunde lo que se denomina la planificación física con la planificación de procesos, esta última propia de la planificación del desarrollo.

Según la CEPAL (2011) el proceso para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, contiene varias fases: la definición de una propuesta metodológica de aproximación; una fase de diagnóstico analítico territorial; una fase de análisis prospectivo; la fase de modelación de OT – lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta, estructuras y sistemas territoriales y zonificación territorial; la normativa de gestión y seguimiento; y toda la cartografía asociada. Así, el OT es más que una identificación y solución de problemas territoriales. A esa visión, se le deben sumar procesos territoriales que requieren también de acciones de ordenación como es el proceso de redistribución de la población.

5. Enfoque para construir un alineamiento metodológico

Al interior de un territorio, encontraremos marcos de referencias territoriales o espacios de pertenencia que actúan como verdaderos cajones autocontenidos, que pueden explicar el funcionamiento de ese territorio desde el punto de vista de las redes y la territorialidad. Se pueden establecer zonas diferenciadas a partir de criterios específicos de homogéneos o heterogéneos, así como fenómenos de atracción y polarización. Es posible determinar las jerarquías que están presentes, la importancia relativa de ciertos objetos o fenómenos geográficos. En tal sentido,

es importante descubrir cuáles son los ejes estructurales que atraviesan el territorio, los mismos que pueden corresponder a la red de vías de comunicación y la red hídrica, entre otras. Junto a esas variables más tradicionales, en la apreciación del territorio se valora crecientemente el capital territorial, en el que se reconocen los siguientes elementos: funciones ambientales; información; tecnologías; recursos humanos; gestión regional de desarrollo territorial; base económica; y, cultura, identidad y percepción regional, entre otras. El OT tiene como objetivo influenciar la distribución de las funciones territoriales. En tal sentido, se reconocen cinco funciones territoriales: identidad, hábitat, trabajo, abastecimiento y recreación (CEPAL, 2011).

La planificación territorial busca asegurar mayor coherencia de las acciones en un espacio geográfico. Corresponde a una intervención deliberada que intenta mantener o modificar, en el tiempo, un orden territorial existente, i.e., la estructura del territorio. La planificación como base del OT representa la búsqueda de una nueva disposición u organización de los elementos de un espacio dado, un proceso destinado a la consecución de un determinado orden espacial, útil a los desafíos de una determinada sociedad en materia de desarrollo.

El término gestión generalmente se asimila al término inglés de *management*, que se traduce al español indistintamente como gestión o manejo. El alcance de la expresión gestión territorial va más allá de la administración de los instrumentos de planificación. La gestión territorial es el área responsable de la implementación de los planes de desarrollo a través de programas y proyectos. Incluye la coordinación territorial de proyectos, aclaración de responsabilidades de ejecución, identificación de emplazamientos y de financiamiento. La gestión del desarrollo territorial se materializa en las decisiones que permiten a los territorios alcanzar sus objetivos.

La planificación del desarrollo articula el componente de actividades estratégicas (qué hacer) con el territorial (dónde hacerlo); de tal modo que se establezca un equilibrio sostenible entre ambos. Bajo este concepto, los planes de ordenamiento territorial van siempre vinculados a los Planes de Desarrollo, y son sustento técnico de ellos. Ambos instrumentos apuntan hacia el objetivo común del desarrollo sostenible, y por ello es imprescindible la correspondencia de sus contenidos, tanto a nivel distrital, provincial, regional y nacional (BASES CONCEPTUALES, 2006, p. 60).

Los Planes de OT aportan a la planificación estratégica, principalmente: a) información especializada sobre las características del territorio, los recursos naturales, y de la población que vive en el ámbito; b) brindan mayores elementos para mejorar la visión y los objetivos estratégicos de los Planes de Desarrollo, en concordancia con las posibilidades naturales del ámbito; c) identifican y georreferencian zonas de causalidad e impacto de los peligros de origen natural, facilitando los procesos de gestión del riesgo; d) permiten territorializar los programas y proyec-

tos, así como, las estrategias de ejecución de los Planes de Desarrollo. El territorio no es una abstracción ni un mero piso obligado por la fuerza de gravedad, y que se convierte en una instancia simbólica hecha, no de ladrillos, sino de relaciones, lenguajes, afectos y procesos de cambio que ocurren en el territorio y no sobre él (BOISIER, 2007). Notamos las inconsistencias entre los objetivos agregados (nacionales) e impedimentos de evidente naturaleza territorial, situación que configura la clase de problemas que denominamos como problemas territoriales, entre los que destacan: la hiper concentración territorial de la producción y de la población; las disparidades territoriales de renta, bienestar y oportunidades; el problema de patrones migratorios que introducen verdaderos círculos viciosos en la situación de los diversos territorios subnacionales. Se descuida el hecho fundamental de ser el proceso de crecimiento (también el de desarrollo) el resultado de una matriz decisoria enorme que envuelve una multiplicidad de “agentes” y que al plantear la elemental pregunta: ¿dónde se encuentra la mayoría de estos agentes?, la respuesta es inequívoca: fuera del territorio en cuestión y que en consecuencia el crecimiento económico debe ser considerado altamente exógeno, sin importar si el conocimiento y el progreso técnico obedece a una racionalidad estrictamente económica. Este razonamiento sostiene la tesis de la simultaneidad del crecimiento económico y del desarrollo.

Este tipo de enfoque sobre el crecimiento y el desarrollo permite afirmar que el crecimiento económico de un territorio es función principal de la interacción del sistema con su entorno mediante el intercambio de materia, energía e información; se sigue que este proceso jamás dejará de ser esencialmente exógeno. El desarrollo territorial a su turno es función principal de la complejidad, de la sinapsis y de la sinergia del propio sistema; se sigue, lógicamente, que no tiene sentido otra visión del desarrollo sino como completamente endógeno (BOISIER, 2006, p. 16).

Boisier (2006, p. 2) al tratar sobre nuevos modelos y estilos de desarrollo destaca que “Pareciera que el orden lógico entre metodología y teleología se trastocara”. Observa que el Estado, el capital, el sector privado y el público solo crean condiciones de entorno para el desarrollo, el proceso en sí, depende de las personas vistas individual y colectivamente. Destaca el papel de las MyPE para la integración de los territorios. En tal sentido, son vitales la asociatividad y la velocidad de transformación que frente a la dinámica del contexto exigen flexibilidad estructural. Afirma que deberá transformarse la geografía política de los territorios:

[...] los territorios, relevantes, organizados, no meros recortes en el mapa, son territorios justamente proxémicos, de la cotidianeidad, casi íntimos mirados desde fuera del globo terráqueo; [...] por otro lado, una vastísima mayoría de los establecimientos productivos a lo largo y ancho de todo el mundo, clasifica como micro y pequeñas empresas (BOISIER, 2006, p. 12).

La metáfora del salón de clases

En un salón de clases se implementa un proceso pedagógico que, de acuerdo a la necesidad del profesor y del objetivo del curso, exige que este se pare al frente para usar la pizarra y los alumnos se disponen en filas y columnas. Luego, el profesor decide cambiar el tipo de proceso pedagógico para interactuar más horizontalmente con sus alumnos y promover un debate. Entonces decide reordenar las sillas y las dispone de manera circular. Finalmente, decide hacer un trabajo de grupo y los junta en varias mesas. Similarmente, el desarrollo es un proceso y cuando planificamos el desarrollo lo que hacemos es planificar la implementación de un proceso en el territorio. Cada tipo de proceso tiene un objetivo central. En ese orden de ideas, es necesario ordenar el territorio para implementar de manera más eficiente y eficaz el proceso de desarrollo. En tal sentido, a cada proceso de desarrollo le corresponde un ordenamiento territorial particular. Primero el plan de desarrollo, luego el ordenamiento.

6. Reflexiones finales

El OT no surge para substituir a la planificación, ni como consecuencia de la crisis de la planificación. Planificar el desarrollo del territorio no se limita a la planificación física sino, más bien, a la planificación de procesos que lo afectan. En este último enfoque es donde se sitúa un nuevo papel del planificador, vinculado con la identificación, formulación y gestión de proyectos de inversión pública y/o privada que afectan al territorio en el marco de un Plan de Desarrollo Territorial. Las transformaciones necesarias en Latinoamérica América para lograr los objetivos de desarrollo y disminución de desequilibrios requieren de procesos concertados a largo plazo, La planificación se ha establecido como una de las herramientas capaces de acelerar estos procesos de desarrollo. 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 limitado la formulación de planes. 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. Aún 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 compromiso no equivalentes.

Las metodologías revisadas manifiestan una carencia metodológica en la articulación entre las propuestas definidas para el plan y la conformación de la agenda de gobierno a nivel territorial. No existe 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. El objeto de estudio de la planificación a nivel de territorios tiene una especificidad, que son los procesos, problemas y dinámicas territoriales en todas las escalas de análisis. La evolución metodológica buscó responder al descrédito experimentado por la planificación en América Latina, situación atribuible a las dificultades de encontrar formas de transformar los diagnósticos territoriales en objetivos y propuestas estratégicas que pudieran ser aplicadas eficientemente en la realidad. Así, el desarrollo de marcos metodológicos contextualizados, flexibles y racionales sigue teniendo relevancia hoy.

Notas

- 1 Nadie reclamó por el cierre del INP, sospechamos que las principales causas se vincularían a que la institución ya no era legítima a los ojos de la población debido a su excesiva burocracia, pocos resultados concretos y al alejamiento de los técnicos con relación a las reales necesidades de la población.
- 2 Inicialmente, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT), pero cuando los técnicos revisaron la Ley de Bases de la Descentralización se percataron que dicho plan no estaba considerado y lo que hicieron fue cambiar el título, pero no el contenido, y se le puso Plan Nacional de Inversiones Descentralizadas (PNID).
- 3 Los errores de enfoque y de concepto son muy graves. Por ejemplo, en la versión preliminar presentada, en la visión destaca que para el año 2021 se habrá eliminado la pobreza y la pobreza extrema en el país. En último análisis no es una visión, más bien es una ilusión.
- 4 Citado por Escudero (2014).
- 5 Para Frances (2009, p. 16) el planeamiento estratégico “[...] conforma una metodología ya consolidada de formulación de estrategias en el contexto de la planificación. Los conceptos de Misión y Visión, la estrategia por niveles: corporativa, de negocios y funcional, el análisis interno y externo, los escenarios, la matriz FODA y las matrices de portafolio proporcionan una guía irremplazable para los gerentes”.
- 6 En el texto de Pujadas y Font (1998).
- 7 Florencio Zoido Naranjo, en el prólogo del libro de A. Hildebrands (*Apud* PUJADAS; FONT, 1998, p. 11).

Referências

- ANDER EGG, Ezequiel. (1995). **Introducción a la planificación**. Décimo quinta edición. Buenos Aires: Lumen. Pp.15-57.
- AREQUIPA. (2013). **Pronunciamento sobre la Guía de Ordenamiento Territorial**. Documento público. Lima: Colegio de Arquitectos del Perú.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (2011). **Ley de ordenamiento y Desarrollo Territorial**. San Salvador, 11 de marzo de 2011. <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-ordenamiento-y-desarrollo-territorial>.
- BECKER, Bertha. (2003). Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamiento Territorial. *In*: Ministerio da Integraçao Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamiento Territorial**. Brasília, 13-14 de novembro. Pp. 71-78.
- BIELZA DE ORLY, Vicente (2008). **Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- BOISIER, Sergio (2007). América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estuvo? **OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL**. Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1 – Nro. 1 – Julio, agosto, septiembre de 2007. Pp. 3 – 41.
- _____. (2006). Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo). **Centro de Estudios de Desarrollo y Teritorio** (CEDET). 19 pp. http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf.
- _____. (1997). **El vuelo de un cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial**. Santiago: ILPES/CEPAL.
- _____. (1979). Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo). **Centro de Estudios de Desarrollo y Teritorio** (CEDET). 19 pp. http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. (1992). **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus.
- CABEZA, Ángel. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. Barcelona: **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Pp. 1 – 25. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>.
- CEPAL. (2011). **Plan regional de ordenamiento territorial: Contenido y procedimiento**. Santiago: SUBDERE.
- CONAM (2006). **Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial**. Lima: Visionpcperu.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA (1983). Ley Organica para la Ordenacion del Territorio. **Gaceta Oficial de la Republica de Venezuela**. Caracas, 11 de agosto de 1983. <http://faolex.fao.org/docs/html/ven24827.htm>.

COSTA, Wanderley Mesias da (2003). Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento regional. **Anais** da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro. Pp. 55-59.

ESCUADERO, Carlos. (2014). **Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América**. Santiago: CEPAL. Serie Desarrollo territorial 17.

FRANCES, Antonio. (2006). **Estrategia y planes para la empresa**. México: Pearson.

GÜELL, José Miguel. (2006). **Planificación estratégica de ciudades**. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial reverté.

MATUS, Carlos. (1983). **La planificación normativa y la planificación situacional**. Recuperado el 15/09/2016 de: file:///C:/Users/Roberto%20Chiarella/Downloads/DOCT2065329_ARTICULO_19.PDF.

MINAM, (2013). **Guía metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial**. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM. Lima.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2011). **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**. Bogotá, 28 de junio de 2011. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>.

ORÉA, Domingo. (2001). **Ordenación territorial**. Madrid: MUNDIPRENSA.

PLAN NACIONAL PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1998). **DECRETO N° 2.945** 14 de octubre de 1.998. Venezuela.

PUJADAS, Romá; FONT, Jaumé (1998). **Ordenación territorial y planificación territorial**. Madrid: Síntesis.

QUINHOES, J. A. R.; GUERRERO, M. Integración y desarrollo amazónico. Una ciudad internacional trifronteriza. *In: Anales* del XV Encuentro de Geógrafos de América Latina "Por una América Latina unida y sostenible", La Habana, Cuba, 6 al 10 de abril del 2015, versión en CD.

RUCKERT, Aldomar Arnaldo (2003). **O proceso de reforma de Estado e a Política Nacional de Ordemaneto Territorial**. Ministério da Integração Nacional.

SAATY, T. L. (1998): Método analítico jerárquico (AHP): principio básicos. *In: Evaluación y decisión multicriterio*. Reflexiones y experiencias. Santiago: Editorial Universidad de Santiago. P 17 – 42.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Anais** da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorila. Brasília, 13-14 de novembro, pp. 31-39.