

# Planificación Estratégica Territorial

## Resumen

La ciencia regional como disciplina emergente, para ser aplicada descansa en la concreción de los principios de eficiencia, eficacia y equidad. En este proceso, la permanente evaluación de lo hecho permite optimizar procesos, focalizar problemas y priorizar alternativas de solución en un contexto proactivo, pluridisciplinar y participativo.

La Planificación Estratégica Territorial puede reconocerse en el proceso planificador de ámbito regional desde hace varias décadas: la dinámica demográfica, económica, social, ambiental ha estado implícita en todas las corrientes de planificación territorial y ello ha convergido en la necesidad de aplicar procedimientos metodológicos provenientes de otras áreas del conocimiento para integrar información y visualizar nuestra sociedad futura.

**Palabras claves:** Estrategia como Proceso, Territorio y Planificación, Planificación Estratégica Regional, Métodos de Planificación.

## CONTENIDOS

|   |     |
|---|-----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | 101 |
| <b>MARCO DE REFERENCIA</b>                                      | 102 |
| La Estrategia Como Proceso Histórico                            | 102 |
| La Estrategia Aplicada a la Empresa                             | 102 |
| El proceso estratégico  | 103 |
| <b>TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN</b>                               | 104 |
| La Región Como Concepto   | 104 |
| Morfología de las Estructuras Espaciales Regionales             | 105 |
| <b>LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL</b>                    | 106 |
| La Planificación y el Conocimiento Local                        | 107 |
| Razones para considerar la participación de los actores locales | 107 |
| Tipos de socios y asociaciones                                  | 108 |
| Valoración de la participación local                            | 108 |
| Valoración rural participativa                                  | 108 |
| Valoración participativa local                                  | 108 |
| <b>MÉTODO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA</b>                   | 109 |
| Fases de Planificación  | 109 |
| Experiencias en Planificación Estratégica                       | 109 |
| Los polos de desarrollo:  | 110 |
| Los ejes de desarrollo  | 110 |
| Redes   | 110 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>   | 112 |

## INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica tiene dos connotaciones relativamente diferentes; construir un «mapa» que oriente las probables decisiones futuras de una organización (Empresa privada, ONG o Institución pública) o diseñar una ruta de acción personal para el futuro. En ambos casos nos enfrenta a la incertidumbre de qué pasará en el futuro y cómo se ha de actuar de manera conveniente para cumplir los propósitos fundamentales.

En general se trata de poder determinar los rangos de probabilidad de las interacciones más frecuentes entre entorno (externo) y el interno de los entes y sus habilidad para actuar de manera proactiva, configurando estrategias nos

permitan aprovechar las fortalezas internas de la entidad y las oportunidades externas que están en el escenario o bien se pueden provocar con cierta probabilidad.

***“Si no sabes a donde vas cualquier camino te conduce allí” (Proverbio del Corán).***

Desde tiempos remotos conocer el futuro ha atemorizado e intrigado a la humanidad y aunque hoy en día resulta imposible despejar esta incógnita, la construcción de los probables escenarios futuros a partir del uso de procedimientos metodológicos y de herramientas incorporadas a las metodologías de planificación estratégica, permite predecir rutas alternativas y elegir la que resulte la más conveniente en función de los objetivos perseguidos por la institución en el escenario analítico definido.

A partir de ese mapa teórico del futuro, se deberá navegar sorteando con flexibilidad las desviaciones que la práctica imponga. Un buen plan es el que logra elaborar un excelente análisis de situación y en consecuencia permite que el camino elegido sea el adecuado para evitar desvíos significativos -a los cuales nos enfrenta la realidad en la práctica-, por lo que el diseño de planes de contingencia, sistemas de monitoreo y estructura organizacional descentralizadas y flexibles complementan un exitoso proceso de planeación estratégica.

Concluido el proceso de elaboración del plan estratégico queda por delante la importante tarea de gestionar la implementación del plan, aspecto que requiere el compromiso explícito de la alta gerencia y habilidades de liderazgo para movilizar a las personas y los recursos de la organización en función de los propósitos definidos.

Se entiende que bajo este formato, el proceso de planeación estratégica es continuo, sistémico, prescriptivo, flexible y holístico. En atención a estas características, la planeación estratégica precede y preside las funciones de dirección de las diversas instituciones, cualquiera sea su tamaño, sentido y finalidad.

### La Estrategia Como Proceso Histórico

La etimología de la palabra estrategia viene del término griego *stratego*, que combina dos palabras *stratos*, ejército, y *ego*, líder. Se trata entonces de un concepto asociado originalmente al arte militar, y se le define específicamente como “*conducir un ejército hasta la presencia del enemigo y dirigir las operaciones para lograr el objetivo deseado*”<sup>1</sup> reconociendo en esta definición un proceso confrontacional en función a un objetivo.

En este contexto, se reconocen distintas etapas, todas ellas asociadas al ámbito histórico en que se desarrolla el proceso, siendo la primera de ellas la estrategia antigua, propia de las primeras civilizaciones y grandes conquistadores que ejercían su poder sobre un entorno local, en ausencia de las actuales naciones-estado, donde era primordial mantener las fuerzas concentradas dadas las restricciones de información y carencia de redes de comunicación.

En una segunda fase, a comienzos del siglo XIX, y como consecuencia de las guerras napoleónicas y los conflictos en el continente europeo se desarrolla la estrategia moderna, siendo ésta una postura absolutista en el sentido que se considera como objetivo la consolidación del proceso revolucionario y la supresión de las estructuras sociales del enemigo. El balance de las dos guerras mundiales hace reflexionar acerca de los principios implícitos en esta segunda fase y se proponen cambios, toda vez que el escenario producido tras el segundo conflicto mundial es diferente a los anteriores.

La tercera etapa, conocida como la estrategia contemporánea, se impone en el siglo XX siendo ésta de carácter disuasorio dadas las nuevas condiciones de guerra, el gran avance tecnológico, el armamento nuclear y su gran capacidad destructiva, más el costo económico asociado y su racionalidad política. Finalmente si bien no se puede hablar de una fase totalmente diferente a las anteriores, por cuanto son pocas las potencias “estado- nación” capaces de implementarla, los inicios del siglo XXI marcan lo que se denomina la estrategia guerrera preventiva, que se es una nueva concepción de estrategia en este marco, bajo un racional diferente.

El proceso de formulación de la estrategia ha sido estudiado por numerosas escuelas de pensamiento<sup>2</sup>, considerando que ésta es el resultado de tres procesos diferentes:

- Los de tipo cognitivo de los individuos, en los cuales residen la comprensión racional del medio ambiente externo y de las capacidades internas de la institución
- Los procesos sociales y organizacionales, que contribuyen a la comunicación interna y el desarrollo de un consenso de opinión, y

- Los procesos políticos, que tienen que ver con la creación, retención y transferencia de poder dentro de la organización.

### La Estrategia Aplicada a la Empresa

La aplicación de los principios básicos<sup>3</sup> de la estrategia militar por parte de las empresas comienza de manera sistemática durante el transcurso del siglo XX, como una forma de superar a los competidores y dominar el mercado.

La aplicación de estos principios dieron paso a los fundamentos de la moderna gestión empresarial<sup>4</sup>, impulsándose en el periodo entre las dos guerras mundiales las primeras *responsabilidades estratégicas (fijación de objetivos) y tácticas (medios para alcanzarlos)* aún cuando no llegaron a conformar un *Plan Estratégico*.

En el período inmediatamente siguiente a la segunda posguerra mundial, numerosas compañías privadas incorporaron en su gestión el sistema de presupuestación y control para mejorar la vigilancia y la gestión de sus operaciones, extendiéndose el período proyectado a planes quinquenales y considerando las consecuencias financieras de largo plazo, previendo de manera sistemática el crecimiento y la diversificación de sus actividades. De igual forma en este período se aplicaron en forma masiva los sistemas de planamiento de “camino crítico”, desarrollados específicamente para fines bélicos en el último conflicto mundial, y cuyo auge, bajo diversos formatos de operación ha tenido vigencia hasta estos días.

Durante la década de los cincuenta, se desarrollo la planificación a largo plazo, proceso que siguió tanto el mundo occidental pro norteamericano, incluyendo el complejo y vasto proceso de reconstrucción de Japón y Europa, como aquellos países bajo el ámbito socialista. Se trataba de la proyección de las tendencias presentes hacia el futuro, aplicándose profusamente los conceptos de Planificación Descentralizada (Sloan, 1963) y Gestión por Objetivos (Drucker, 1954).

Dada la progresiva complejidad tanto en el contexto como en las empresas, a finales de los años cincuenta la Escuela de Negocios de Harvard desarrolla la Estrategia Corporativa Global (Ansoff, 1965, Chandler, 1962), orientada a realizar proyecciones basadas en una comprensión más profunda del entorno del mercado a partir de las condiciones existentes y una capacidad de anticiparse a los cambios de manera asertiva.

Tal propuesta entra en conflicto producto de los resultados empresariales registrados a partir de la recesión económica de 1973, dado que la estrategia suponía un crecimiento ilimitado situación que no se dio. Volviéndose crudamente y raudamente a la realidad de los resultados de los ciclos económicos y en función de ello, de la impor-

<sup>1</sup> Fernández Güell, José Miguel: *Planificación Estratégica de Ciudades*: GG, Barcelona, 1997:18.

<sup>2</sup> C.W. Hofer y Dan Schendel, *A New View of Business Policy and Planning*, eds. Boston, MA, 1979

<sup>3</sup> Se consideran principios básicos: del objetivo, economía de fuerzas, concentración de esfuerzos, principio de la ofensiva, de la sorpresa, de la seguridad, de la acción unificada, de la flexibilidad, de la maniobra, de la sencillez.

<sup>4</sup> Se considera que los fundamentos fueron desarrollados por Frederick Taylor, Henri Fayol y Max Weber, a principios del siglo XX.

tancia de anticiparse a sus resultados y mitigar sus impactos, funciones asignada a las buenas estrategias de planeación.

A partir de los años ochenta emerge una corriente de pensamiento que impulsa una gestión estratégica de carácter flexible y dinámico, apoyada en sistemas de información actualizados y en su análisis permanente, de tal manera que permita reaccionar anticipadamente a cambios en los desarrollos internos o externos que pudieran afectar a la estrategia formulada por la empresa y, producir los ajustes respectivos.

La definición más apropiada a comienzos del tercer milenio para la Planificación Estratégica Empresarial es: “Modo sistemático de gestionar el cambio en la empresa con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptarse al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios. En otras palabras, este proceso reflexivo y creativo da lugar a una serie de estrategias para que la empresa expanda su crecimiento, su rentabilidad o su eficiencia, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles presentes así como los retos y las oportunidades futuras” (Fernández Güell, 1997).

Un Plan Estratégico es un producto que se manifiesta finalmente en un documento que contiene una declaración de misión, un conjunto de objetivos y una serie de acciones con asignación específica de recursos. A través de estas previsiones, se enlaza con los planes operativos específicos a corto y largo plazo, proporcionando a la organización una dirección global y una actuación integrada a largo plazo.

### El proceso estratégico

El proceso metodológico tradicional de la Planificación Estratégica Empresarial comprende los siguientes pasos (Aaker, 1987):

- **Análisis externo:** Implica el examen de los elementos exógenos relevantes a la empresa dando lugar a la identificación de los riesgos y oportunidades, tanto presentes como potenciales a los que se enfrenta. Este análisis suele dividirse en cuatro partes: del cliente, del marco competitivo, del sector y del entorno.
- **Análisis interno:** Proporciona una comprensión detalla-

da de aquellos aspectos de la empresa cuya importancia es estratégica, identificando puntos débiles puntos fuertes problemas y restricciones. Ente estas tareas destacan el análisis de rendimiento, de la estrategia existente, de la organización interna, de los costeo, del portafolio de productos, de los recursos y las limitaciones financieras.

- **Especificación del la misión:** De los análisis anteriores surgen los conocimientos necesarios para realizare el proceso de selección de estrategias; la especificación de la misión es el primer eslabón del desarrollo de la estrategia.
- **Identificación de la estrategia alternativa:** De los resultados obtenidos en el análisis externo e interno, se pueden deducir diversas alternativas estratégicas que pueden facilitar la obtención de ventajas competitivas.
- **Selección entre alternativas estratégicas:** Entre los criterios de selección de estrategias cabe destacar la sensibilidad ante las oportunidades y amenazas del entorno, la respuesta a los objetivos de la organización y la factibilidad de ejecución.
- **Implantación:** En esta etapa las estrategias se convierten en un Plan Operativo que contiene objetivos específicos de corto plazo. Para el logro de ello la organización debe sufrir ajustes para adaptarse a la nueva estrategia
- **Revisión Estratégica:** Se debe revisar y ajustar las estrategias periódicamente, el ¿cuándo? Es un punto clave, es útil controlar un número limitado de medidas clave, tanto en la acción estratégica como en el entorno.

La década de los noventa se caracteriza por una profusa generación de procesos de Planificación Estratégica de grandes ciudades, sean europeas como ciudades latinoamericanas y otras ciudades. Paralelo a ello, comienzan a generarse los primeros procesos de Planificación Estratégica Regional.

Durante los últimos treinta años, en los países industrializados, la planeación corporativa a estado relacionada con hechos determinantes del cambio. Como resultado desde su generalizada Introducción en la década del 60, el estilo de la Planificación Estratégica ha pasado por varias fases (Cuadro 6.1).

**Cuadro 6.1 : Fases de Planificación Territorial**

| <b>Década del 60'</b>  | <b>Década 70'</b>  | <b>Principios 80'</b>   | <b>Década de los 90'</b>  |
|--|--|---|---|
| Planeación para un período de estabilidad y crecimiento  | Planeación para empresas en situación de ataque.   | Planeación para recortes y racionalización  | Planeación para:<br>1. Crecimiento rentable<br>2. Desnormalización y privatización<br>3. Mercados mundiales   |
| <b>Principales diferencias de los estilos de planificación estratégica por cada década</b>   |  |   |   |
| Proyecciones LP<br>Presupuestos 5 años P.<br>Operativos detallados<br>estrategias para el crecimiento y la diversificación                 | Estrategias explícitas<br>Divisiones en unidades empresariales<br>estratégicas<br>Proyección explorativa<br>Planeación para el cambio sociopolítico<br>Simulación de estrategias alternativas  | La alta Gerencia esta a cargo de la estrategia.<br>Enfoque total del negocio; elaboración y puesta en marcha de la Estrategia Liderazgo visible ejercido por la alta Gerencia. Compromiso de los funcionarios a todos los niveles<br>Inversiones masivas en nuevas Tecnologías                | Alta importancia a los factores del entorno.<br>Uso de tecnologías informáticas<br>Incremento del calculo de riesgos<br>Altas velocidades en la renovación del conocimiento<br>Altas velocidades en adquirir y perder ventajas competitivas |
| <b>Principales Técnicas por décadas</b>  |  |   |   |
| Proyección tecnológica<br>Planeación de fuerza laboral<br>Presupuestación del programa<br>Análisis de vacíos<br>Matriz de producto mercado | Planeación de escenarios<br>Apreciación del riesgo político<br>Proyección social<br>Evaluación de impacto ambiental<br>Análisis de portafolio de negocios<br>Curvas de experiencia<br>Análisis de sensibilidad y riesgo<br>Presupuestación base cero | Creación de escaños competitivos<br>Filosofías y objetivos empresariales explícitos. Portafolios de tecnologías y recursos<br>Empleados propietarios de acc.<br>Entrenamiento interno de mercadeo y servicios<br>Programas de mejoramiento a la calidad<br>Bases de datos internas y externas | Formación de Liderazgo<br>Benchmarking<br>Holistica gerencial<br>Inteligencia emocional<br>Mejoras continuas<br>Cuadro de indicadores   |

## TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN

### La Región como Concepto

Una región es una subdivisión espacial fundamentada en criterios ó principios previamente seleccionados en función al objeto de esta subdivisión. Sólo cuando ellos se encuentran claramente especificados y, posteriormente, aplicados, la región se transforma en un espacio visualizable y definido.

Etimológicamente, el concepto proviene del latín *regionem, regere*, que significa gobernar, regir, ejercitar el poder. Por lo tanto, el concepto fue concebido con un carácter estructurante básicamente administrativo, no espacial. Involucra un espacio en la medida que toda manifestación del arte de gobernar posee en última instancia una expresión espacial, pero los límites de una región dependen de factores ajenos a lo estrictamente espacial.

Las regiones son fragmentos de tierra determinadas de manera qué, se pueden describir sucintamente, por tanto, en cada una de ellas se debe disponer de un mínimo de descripciones generalizadas, características relevantes al momento de definir las diferencias o semejanzas y el grado de cohesión interna que permite individualizarla como unidad en si misma. Definida en sus particularidades,

diferente de las regiones vecinas, comparable en su identidad y diferenciación territorial.

La región se ha definido a lo largo de su historia a través de criterios de la más variada índole, tales como: naturales, históricos, económicos, funcionales, programáticos, político-administrativos, entre muchos otros.

Existe una clara tendencia a su definición en base a criterios de homogeneidad ó la agrupación de características afines, una mirada desde el exterior. En contraposición, la heterogeneidad, una mirada hacia su interior, sus particularidades, aquello que la define como única e irrepetible.

Esta forma de compartimentar un territorio corresponde a dos escuelas de pensamiento que han evolucionado de manera paralela a partir de la segunda mitad del siglo XX y que desarrollan sus estudios a partir de las clásicas preguntas ¿existen las regiones como proceso naturales? O ¿Son ellas una creación intelectual? Para una corriente de pensamiento, las Regiones si existen como fenómenos dados que hay que descubrir, investigando los indicadores espaciales que permiten identificarlas y delimitarlas. La otra corriente afirma que dado que es un constructo, es decir una creación Intelectual, hay que diseñar metodologías y seleccionar indicadores que permitan su definición en base a los criterios predeterminados para lograr así su visualización.

Al efectuar un somero análisis de las perspectivas posibles de abordar el tema de la región como objeto de estudio, queda clara una evolución secuencial y traslapada en el énfasis puesto en diversos aspectos de una unidad territorial. En una primera etapa, el acento estaba en el reconocimiento exhaustivo, vía descripción detallada, básicamente de las variables físico-geográficas para, mediante un proceso metodológico lineal diferenciar espacios homogéneos, unidades espaciales naturales. Son los inventarios de paisajes y recursos, verdaderos catastros paisajísticos.

Posteriormente, se incorporan aspectos funcionales y el énfasis de los estudios se centra en descubrir las interrelaciones existentes entre las variables relevantes en la definición de áreas de influencia; ello se realiza a través de metodologías cuantitativas orientadas a precisar relaciones espaciales que definen territorios funcionales y jerarquías entre estos espacios.

A la luz de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo, se reconoce la importancia de ambos puntos de vista, los cuales más que ser excluyentes se visualizan como complementarios, dado que permiten obtener una aproximación más integral de un territorio definido, en un período de tiempo determinado. Tal interpretación queda claramente evidenciada en la siguiente cita: *“la región puede entenderse como un concepto abstracto, un recurso conceptual, una creación intelectual, pero no olvidemos que la región sea cual sea la escala de análisis y de su identificación- siempre se dibuja y da como resultado un mapa con unos límites de un territorio, que es el objeto concreto, que contiene realidades medibles y que tiene dimensiones”* (López Palomeque F.; 2000:25)

Una vez definida la escala de trabajo, será necesario evaluar las dos posibilidades interpretativas de la temática:

- **El territorio como un todo;** desde un punto de vista filosófico estaríamos frente a un pensamiento ideográfico, que enfatizará aquellos elementos únicos e irrepetibles de ese espacio en particular y, por ello, establecerá un proceso de búsqueda de aquellas particularidades que la identifican, que la distinguen. Una mirada hacia el interior de la unidad territorial. Ej.: ¿Qué hace que comunas tales como La Ligua, Curacaví, Chimbarongo, Quinchamalí, etc. sean diferentes entre sí?
- **El territorio como un “contenedor”;** desde un punto de vista filosófico estaríamos frente a un pensamiento nomotético, que enfatizará aquellos elementos comunes y presentes en ese espacio en particular, además de en otros semejantes, y por ello, establecerá un proceso de búsqueda de aquellas características repetidas, semejantes que la hace, sino igual, semejante a otras unidades territoriales de carácter similar. Es una mirada desde el exterior del espacio en análisis. Ej.: ¿qué hace que Comunas tales como La Ligua, Curacaví, Chimbarongo, Quinchamalí, sean unidades territoriales semejantes entre sí?

El punto de partida es de gran significancia al momento de comenzar a realizar un trabajo de análisis territorial dado que si se enfatiza uno u otro enfoque, las variables seleccionadas, relevantes para esa escala e inclusive la misma escala, diferirán.

Ahora, los grandes cuerpos temáticos imprescindibles de abordar serán aquellos relacionados con el sistema antrópico (su población y actividades económicas), su entorno geográfico físico (y la forma de habitarlo, el emplazamiento, limitaciones y potencialidades asociadas a él) y la dimensión administrativa y la legislación e instrumentos territoriales asociada a ella.

Las características de la sociedad actual exige incorporar un conjunto amplio de perspectivas de análisis territorial para evaluar tanto las estructuras como los procesos que ellas soportan, la relación entre el hombre con su entorno natural.

Ello hace imprescindible la visión de diversas disciplinas que coexisten en un mismo espacio, que constituyen la sociedad actual; la ecología, economía, ingeniería, historia, geografía, sociología, entre otras, y lograr que los enfoques disciplinarios tradicionales puedan sintetizarse en una perspectiva holística, reactualizada, una visión transdisciplinaria que posea la virtud de ser una aproximación verdadera a una realidad territorial e histórica concreta.

### Morfología de las Estructuras Espaciales Regionales

La relación entre territorio y estructuras espaciales ha sido profusamente estudiada tratando de visualizar la dependencia entre la forma de las estructuras espaciales conformadas por la red de infraestructura vial y servicios asociados y el sistema de centros poblados distribuidos en un territorio y el grado de desarrollo económico resultante.

La relación entre desarrollo económico y el sistema urbano ha sido puesto de manifiesto por numerosos autores y se basa en la idea de que este sistema es un canal de difusión de innovaciones, una red que articula y conecta un espacio mayor y es un medio a través del cual se pueden lograr las economías externas, de escala y de aglomeración propias de espacios territoriales con hábitat concentrados.

Es factible por tanto, plantear la existencia de una relación dialéctica entre el grado de desarrollo económico y la morfología del sistema de asentamientos humanos de una región de modo que a cierto umbral de desarrollo económico corresponde una determinada morfología de asentamiento humanos, siendo factible la visualización de este sistema estructural en un mapa a escala regional en el cual se destaque la red vial y los centros poblados que esta red conecta.

En líneas generales, a un país subdesarrollado de economía fundamentalmente primaria (agricultura, selvicultura, minería, otras actividades extractivas) corresponde una red constituida por pocos centros poblados, de tamaño reducido, con área de influencia restringida, un mercado local y escasamente vinculados entre sí.

Es característico de países en vías de desarrollo la existencia de una red nacional de tipo primada, o sea, un centro fuerte, cuya importancia supera ampliamente a la de los restantes centros poblados, con una red de comunicaciones radiocéntricas que tiende a favorecer las relaciones de



cada uno de los centros poblados menores con el polo central pero entre ellos poseen escasa relación.

En los países desarrollados, subsiste un centro hegemónico que posee fuerte tradición histórica pero el modelo original ha sido complementado con la existencia de una serie de asentamientos humanos que actúan como subcentros alternativos y jerarquizados; interrelacionados entre sí mediante una economía regional diversificada, tanto sectorial como espacialmente, y conectada a través de una red de transporte que enlaza a los principales centros de actividad económica regional.

A finales de la década de los setenta, Racionero (1978), estudió la morfología de los sistemas urbanos presentes en cuarenta países de diferentes tamaños, continentes y grados de desarrollo estudiando siempre las ciudades por sobre 100.000 habitantes diferenciadas por tamaño y agrupando los países con estructuras similares. Como resultado de su estudio, propuso una tipología de ocho clases de estructuras espaciales urbanas y regionales genéricas las cuales son:

- Sistemas Concentrados (Grecia, Etiopía, Nigeria, Libia, Perú, Tailandia, Irlanda, Finlandia, Noruega y Chile).
- Sistema Lineal: (Egipto, Australia, Israel, Canadá, Indonesia, Venezuela).
- Sistema Dendrítico (Marruecos, Argelia, Brasil).
- Sistema Anular: (Holanda y Dinamarca).
- Sistemas Aglomerados: (Gran Bretaña, Alemania, Italia, Japón, África del Sur, Argentina, Colombia).
- Sistemas Radiocéntricos: (España, Francia).
- Sistemas Regulares (China, India y Bélgica).
- Sistemas Dispersos: (México, Irán, Irak, Suecia, Austria y Suiza).

De esta forma, es posible establecer empíricamente una relación entre la morfología de las estructuras espaciales regionales conformadas por la red de asentamientos poblados y las vías que los conectan ya sea directa o indirectamente, de manera de visualizar el soporte estructural regional y mediante análisis topológicos establecer limitaciones y potencialidades de ella en relación a su base económica regional.

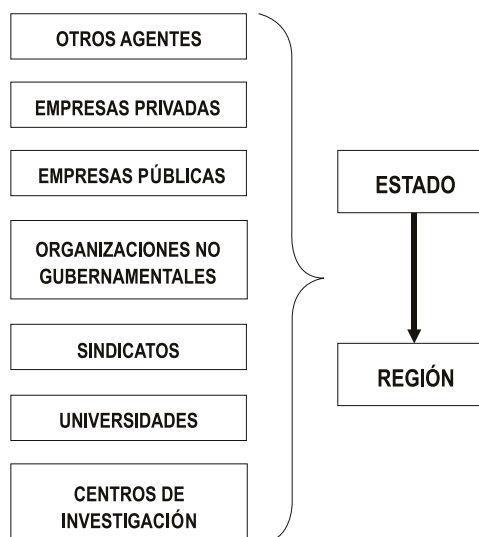
## LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL

Esta forma de gestionar la empresa fue extrapolada durante la década de los noventa a la manera de administrar los espacios territoriales, sean estos las grandes áreas metropolitanas o las regiones funcionales.

Este proceso se justifica observando los cambios ocurridos en la forma de actuar de los agentes públicos y privados y los instrumentos disponibles para impulsar el desarrollo económico de las distintas regiones que integran una nación-estado durante el transcurso de las últimas décadas (figura 6.1).

Un proceso de Planificación Estratégica Regional debe considerar la participación de todos los actores regionales,

liderado por la autoridad regional quien debe gestionar la correcta aplicación del proceso y velar por el cumplimiento de los objetivos de desarrollo regional preestablecidos y acordes con la política nacional



**Figura 6.1 Agentes regionales involucrados en la planificación estratégica (los autores)**

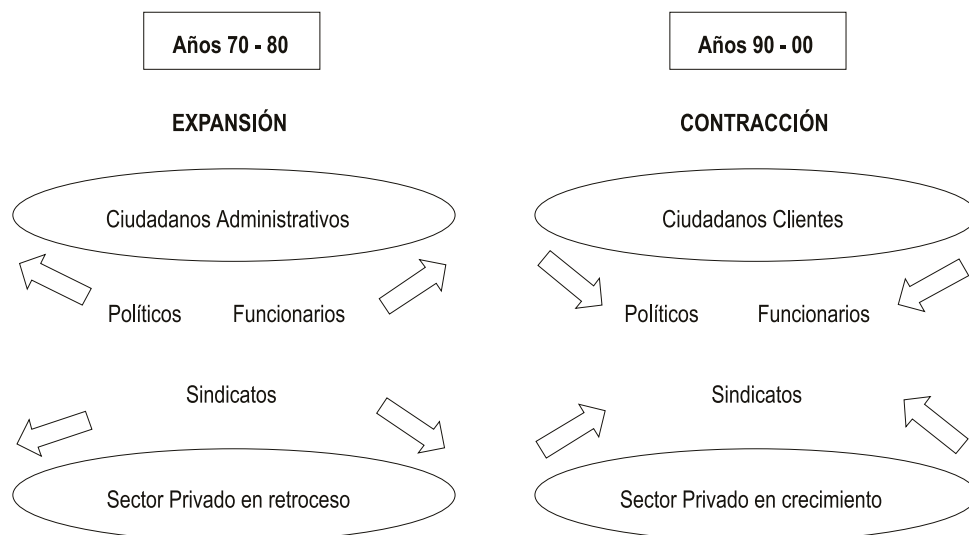
La tendencia generalizada a nivel mundial y nacional es la validación de los nuevos instrumentos de gestión territorial mediante mecanismos consultivos de carácter ampliado, situación que se hace particularmente compleja al proponer instrumentos de carácter estratégico a escala regional toda vez que es difícil establecer la escala de consulta adecuada para validar las propuestas sin disminuir el rigor técnico en las propuestas.

A fines de los noventa y principios del dos mil observamos la progresiva expansión de la empresa privada y la continua contracción del aparato público, como consecuencia de una serie de procesos asociados a la globalización de la economía internacional y la progresiva apertura de nuestra economía nacional a los mercados internacionales<sup>5</sup>, ello dentro del marco conceptual neoliberal que en esta materia ha sido dominante, ideologizando todo el proceso de diseño de estrategias al respecto (Figura 6.2).

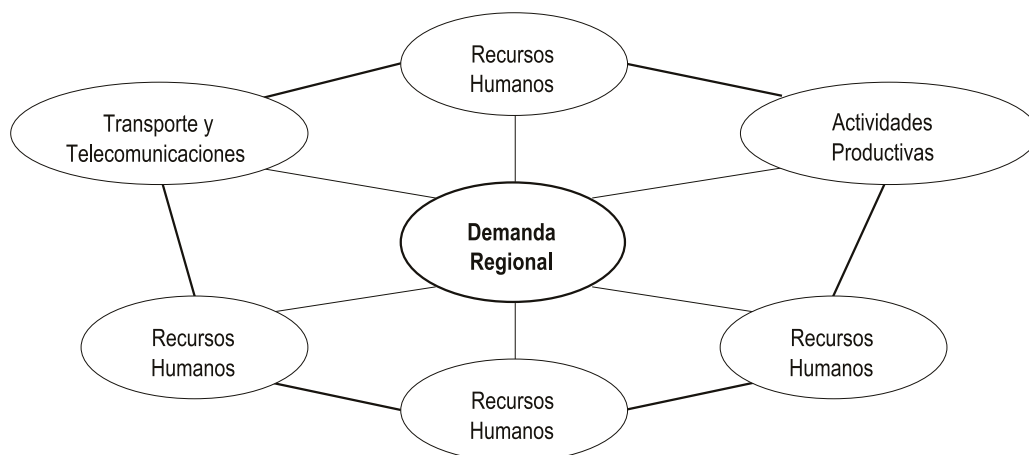
Como consecuencia de lo anterior, las economías regionales han reaccionado, con diversos grados de éxito, debiendo elaborar estrategias orientadas a fortalecer sus ventajas comparativas respecto a productos regionales competitivos orientados tanto al mercado nacional como al internacional.

Se entiende que este proceso se enmarca en una visión sistémica, en la cual los diversos elementos constitutivos del sistema territorio, en la visión estratégica se ordenan y jerarquizan según los grados de importancia que presente con arreglo a la lógica imperante del constituyente “región”.

<sup>5</sup> Nuestro país Chile es la cuarta economía más abierta a nivel mundial siendo superada solamente por economías asiáticas. (Banco Central, 2004).



**Figura 6.2 Tendencias en las administraciones (adaptado de Fernández Güll, 1997)**



**Figura 6.3 El sistema funcional regional (adaptado de Fernández Güell, 1997)**

El enfoque sistémico considera que los elementos no actúan en el vacío sino que están inmersos en una compleja red de interdependencia de manera que unos con otros son afectados, lo que implica que su estado actual solo puede ser comprendido si se analiza desde una perspectiva holística, de conjunto, integral.

De esta forma, una región puede ser considerada un sistema funcional, entendiéndose como tal a un conjunto de componentes relacionados entre sí para la consecución de unos fines comunes. En otras palabras, la población regional, las empresas e instituciones desarrollan sus actividades en un sistema regional, del cual demandan una serie de recursos, infraestructura y servicios. Un sistema regional pertenece a un contexto mayor, un sistema nacional con el que se relaciona de modo directo o indirecto, intenso o circunstancialmente dando paso así a un sistema nación-estado (Figura 6.2).

## La Planificación y el Conocimiento Local

### Razones para considerar la participación de los actores locales

Existen muchas razones para justificar la participación pública en la planificación. Mediante las consultas a la población afectada por una política, programa o proyecto que se va a desarrollar en un área determinada es posible:

- Definir los problemas más eficazmente.
- Acceder a la información y comprender lo que ocurre fuera de la esfera científica.
- Identificar las soluciones alternativas que van a ser socialmente aceptables.

- Precisar los impactos que se pueden alcanzar con los diversos resultados.
- Crear un sentido de propiedad sobre el plan o programa que facilite la implementación.

Este enfoque participativo requiere que se pueda extenderse en las primeras etapas del proceso de planificación, lo que permitirá minimizar los conflictos que puedan surgir en etapas posteriores. Este planteamiento es aceptado ampliamente, dado que se percibe que para poder dar solución a problemas cada vez más complejos es necesario reunir las fuentes más relevantes de información y conocimiento. Por su parte, la población en general se interesa crecientemente en decidir y participar respecto de las materias que le competen directamente y, en consecuencia, es menos proclive a aceptar que los “expertos” decidan lo que es mejor o que de éstos provenga “la verdad absoluta”, en consonancia con lo señalado, aumenta su disposición a asumir responsabilidades y riesgos.

Lo anterior debe ir irremediamente de la mano de una redistribución del poder entre el público y los organismos del Estado, quienes tienen finalmente las responsabilidades y las obligaciones de tipo legal.

### Tipos de socios y asociaciones

Las diversas asociaciones de personas pueden jugar un rol de gran utilidad en muchas funciones de la gestión, como es en la recopilación de información, en la investigación, en el análisis y planificación, en el desarrollo de programas, en el diseño y discusión, en la evaluación, en el control, en la ejecución, en la administración y en el aumento de los fondos económicos necesarios para una acción concreta.

Dependiendo de la situación, la asociación puede tomar distintas formas, entre las que tenemos:

- grupos de clientes
- asociaciones de voluntarios
- comunidades
- organizaciones no gubernamentales
- instituciones educativas
- sociedades de negocios o industriales
- asociaciones indígenas
- otros niveles de gobierno.

Las asociaciones pueden tener un carácter formal o informal, ser voluntarias o legalmente exigidas, pueden establecerse para un proyecto específico y a corto plazo o para un espectro más amplio y a más largo plazo.

### Valoración de la participación local

La valoración de la participación local es un método de estudio de los sistemas de conocimiento local, cuyos antecedentes más cercanos son la “valoración rápida del medio local” y la “valoración rural participativa”.

### Valoración Rápida del Medio Rural (Rapid Rural Appraisal, -RRA-)

La valoración rápida del medio rural se define como una actividad sistemática, pero semiestructurada, que tiene lugar en el medio rural, realizada por un equipo multidisciplinario, diseñada para obtener de una forma rápida nueva información o nuevas hipótesis sobre la vida rural. Este método de valoración tiene dos características fundamentales:

- **Búsqueda del óptimo de ignorancia:** se refiere a realizar una recogida rápida de información sobre las variables que se consideran claves para minimizar los costos.
- **Uso de la triangulación:** Se refiere al uso de diferentes fuentes, medios y métodos analíticos como forma de llegar a un diagnóstico. Lo anterior se debe a que es más fácil la comprensión de un problema si se tienen diferentes fuentes de información que se pueden contraponer y comparar.

Entre las características principales de la valoración rápida del medio rural, tenemos:

- **Iterativa:** Las metas y el proceso de estudio no se establecen de forma rígida desde el principio, sino desde el momento en que los investigadores conocen lo que es relevante; las metas se pueden modificar.
- **Innovadora:** no existen métodos estandarizados. Las técnicas deben ser cuidadosamente elegidas según la situación y dependen, en gran parte de la habilidad y capacidad de los investigadores.
- **Interactiva:** La valoración rápida del medio rural está dirigida normalmente por un equipo. Sus miembros se seleccionan para asegurar la existencia de distintas perspectivas y para facilitar la sinergia.
- **Informal:** En contraste con la formalidad de muchos métodos científicos, este método da mucha importancia a las entrevistas informales, discusiones y a las entrevistas parcialmente estructuradas.
- **En el terreno:** El aprendizaje tiene lugar en el terreno, a menudo con la ayuda de la población local. El trabajo de campo generalmente va seguido de un trabajo en talleres para compartir y discutir las conclusiones.

### Valoración rural participativa

Una variación de la valoración rural rápida, es la denominada “valoración rural participativa”, cuyo objetivo es el de estimular la conciencia de la comunidad y su capacidad de afrontar un problema, donde el papel de experto es más de “facilitador” que de “experto”. Se trata de un intento de reducir el carácter de “extractor” de información, potenciando el rol de la población en la búsqueda de las soluciones.

### Valoración participativa local

Se han identificado un conjunto de métodos que suelen usarse en combinación para la realización de la valoración participativa local, los cuales se mencionan a continuación:



- **Fuentes secundarias:** incluye libros, periódicos, informes, mapas, imágenes de satélites, fotografías aéreas, expedientes, memorandums, informes anuales, resultados de encuestas, información censal, entre otras.
- **Entrevistas semiestructuradas:** Son el método principal utilizado en la valoración de la participación local. Pueden realizarse individual o en grupos y los entrevistados suele ser los “usuarios” del territorio, los funcionarios o las elites. Se realizan siempre de manera informal y en el lugar de los encuestados.
- **Observación directa:** Implica la observación sistemática y directa de los acontecimientos, procesos, relaciones o modelos, siendo similar a lo que se conoce en sociología como “observación de los participantes”.
- **Modelos visuales:** Se refieren a la utilización de croquis, transectos, calendarios estacionales, diagramas de barras, tendencias temporales, diagramas de relaciones y árboles de decisiones elaborados conjuntamente entre el investigador y la población foránea.
- **Análisis externo.** Relaciona las oportunidades y amenazas derivadas de los acontecimientos externos que afectan a un territorio, pero que están fuera de su control. Esta tarea consta de tres subanálisis: entorno, demanda y competidores.
- **Análisis interno.** En paralelo al análisis externo se diagnostican los principales elementos de la oferta territorial, entre los cuales sobresalen los recursos humanos, las actividades productivas, las comunicaciones, la calidad de vida y el apoyo público.
- **Formulación de la visión estratégica.** Corresponde al modelo de futuro deseado para la comunidad territorial. Los desajustes entre la visión deseada y la realidad existente permiten identificar aquellos temas que sean fundamentalmente para el desarrollo socioeconómico del territorio.
- **Desarrollo de estrategias.** Una vez formulada la visión deseada, se procede a diseñar las estrategias para aumentar la competitividad y habitabilidad del territorio y a elaborar un plan de acción.

## MÉTODO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

### Fases de Planificación

Primeramente la metodología contempla tres condiciones básicas:

- **Inclusión de técnicas de prospectiva.** La planificación estratégica asume que el futuro es enormemente incierto, razón por la cual tiene que hacer uso de unos instrumentos de de prospectiva eficaces y manejables.
- **Aplicación del enfoque sistémico.** El reto de un territorio es observarse a sí misma como un sistema funcional que puede absorber cambios traumáticos y adaptarse rápida y efectivamente a las nuevas situaciones.
- **Desarrollo de una participación operativa.** El esfuerzo de planificación presenta tal envergadura que requiere la involucración de los agentes clave de la comunidad en el proceso, asegurando que su participación tiene lugar en el momento adecuado.

Además, la metodología de todo Plan Estratégico de una ciudad adoptará una estructura clara y lógica que permita avanzar de forma mas eficaz en le proceso de planificación. La metodología mas difundida y utilizada actualmente contempla siete grandes tareas:

- **Arranque del Plan.** Esta tarea supone fijar el liderazgo del proceso, conseguir la involucración de los principales agentes socioeconómicos, establecer una estructura organizativa y participativa y, diseñar una política de comunicación para difundir públicamente los objetivos del Plan.
- **Caracterización de los modelos de desarrollo.** Estos modelos describen los patrones de desarrollo físico, económico y social, que han conducido a la situación actual de la ciudad y establecen el marco de referencia para acometer los análisis externo e interno.

Respecto al enfoque metodológico descrito, cabe efectuar las reflexiones siguientes. En primer lugar, dado que los territorios y sus respectivos problemas territoriales son heterogéneos, la metodología de planificación estratégica no debería ser un proceso dogmático, monolítico inflexible. De hecho, la mejor teoría de planificación es híbrida, es decir, adopta las mejores características de métodos contrastados con éxito.

En según lugar, la selección del conjunto apropiado de técnicas o métodos de planificación estratégica estará supe- ditada a las condiciones y necesidades locales y a la disponibilidad de fuentes de información en la comunidad estudiada. Por ejemplo, técnicas aplicables a territorios con una fuerte urbanización, suelen ser inapropiados para zonas desérticas con una fuerte componente rural.

Finalmente, la planificación requiere de una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo, en la cual el proceso en sí sea más importante que el producto terminado, una metodología bien concebida ayudará a los líderes de la comunidad a resolver los temas críticos del futuro.

El resultado deberá ser el enunciado de una serie de estrategias que capitalicen los puntos fuertes de la comunidad y que reconozcan la importancia de las diversas partes con intereses en los procesos territoriales.

### Experiencias en Planificación Estratégica

La última década esta caracterizada por una evaluación sistemática de las experiencias acumuladas en las metodologías de ordenación y planificación territorial aplicadas en el marco de las estrategias territoriales de las políticas regionales.

Podemos sintetizar esta reflexión en dos posturas extremas: (i) cargar la ayuda concentrando espacialmente la inversión (polos de desarrollo) o bien, (ii) generalizarlas a territorios más amplios que posean determinados requisitos de marginación económica. Ambas posturas presentan tanto ventajas como desventajas en su aplicación práctica.

Las estrategias territoriales de la política regional tienden a basarse cada vez más en una lectura en mayor profundidad del territorio, diferenciando áreas mediante el reconocimiento de elementos básicos considerados estratégicos. Estos son:

### Los polos de desarrollo

La idea original es reproducir las condiciones de crecimiento económico autosostenido dado en áreas más desarrolladas en áreas que no cuentan con adecuadas ventajas comparativas. Se confía en que la concentración de los esfuerzos en un número reducido de áreas aumenta el nivel de eficacia.

Este elemento estratégico ha sido reformulado en los últimos años siendo incorporado en las estrategias regionales que consideran desarrollo polarizado en la forma de complejos de innovación tecnológica, o polos tecnológicos, y de los distritos industriales.

### Los ejes de desarrollo

Aun cuando es un elemento utilizado hace bastante tiempo, posee cierta imprecisión conceptual y al igual que los polos de desarrollo, pueden ser abordados desde dos puntos de vista: desde una perspectiva de política territorial, serán aplicados como parte de la estrategia territorial y como elemento de análisis territorial, se constatará su morfología.

La situación geográfica no solamente medirá el grado de perifericidad respecto del centro económico, a modo de ejemplo, en el caso de la Unión Europea el centro neurálgico sería la llamada dorsal europea, sino también la inserción, la proximidad o la lejanía respecto de los principales ejes de desarrollo.

G. Sáenz de Buruaga (1969), define los ejes de desarrollo como “grandes corredores a lo largo de rutas de transporte importantes que unen varias áreas metropolitanas”, considerando dos elementos organizadores básicos de un eje de desarrollo; por un lado, la existencia de diversos polos individualizados, y por otro, el flujo de interrelaciones entre estos polos o enclaves geográficos.

Villaverde y P. Pérez (1996), amplían la definición del concepto señalando que esté integrado por varias unidades espaciales –comarcas, provincias, regiones, o bien, ciudades y áreas metropolitanas-; que estas unidades espaciales estén próximas entre sí; que disponga de asentamientos urbanos más o menos importantes y de tamaño similar; que existan unas fuertes

interrelaciones entre estos asentamientos; que la estructura productiva de estas unidades espaciales sea similar o complementaria; que el conjunto tenga un cierto peso específico en el conjunto nacional en el que se integra; y, que el conjunto tenga un dinamismo económico significativo. Estos requisitos pueden ser útiles para identificar ejes de desarrollo e integrarlos en las estrategias territoriales de la política regional. (Romà Puigadas y Jaume Font: 1998).

Independiente de las observaciones susceptibles de realizarse respecto a las connotaciones políticas de las estrategias regionales basadas en la precisión del concepto entregada en el párrafo precedente, el concepto de eje de desarrollo se utiliza a escalas territoriales muy variadas, desde la escala continental por ejemplo: la “dorsal europea”, dentro de la cual se distinguen dos macroregiones, el centro neurálgico de europeo conocido como la Europa de las Capitales y el Arco Alpino, centro de formación más reciente y, posiblemente por esto, de carácter más dinámico. La escala nacional: por ejemplo el eje o arco mediterráneo y el eje del Ebro; ejes consolidado como el eje galaico-portugués, el eje cantábrico, el eje Madrid-Andalucía y el eje Madrid-Levante; la escala regional: y /o local.

### Redes

Este elemento ha ido cobrando importancia progresiva en el ámbito teórico del análisis espacial y en el ámbito práctico de la ordenación del territorio. Su existencia estructura un territorio otorgándole niveles de conectividad crecientes que permiten afianzar intercambios productivos.

Una red puede ser vista como un sistema técnico de infraestructuras y equipamientos que pueden canalizar flujos de tipo muy diverso: mercancías, energía, personas, información, entre otros. Más allá de la lógica interna de cada tipo de red se ha de destacar su implicación territorial, básicamente la formación de redes de ciudades fuertemente interconectadas a partir de múltiples tipos de redes entendidas como sistemas técnicos.

La existencia de una trama que articula un territorio permite establecer condiciones deseables tales como la complementariedad, la sinergia, innovación, especialización.

En algunos casos las redes son infraestructura que pueden requerir una inversión muy importante: red de autopistas y autovías, red ferroviaria de alta velocidad, redes de telecomunicaciones avanzadas, redes de gaseoductos y oleoductos, etc. En otros casos las interconexiones pueden tener un carácter más etéreo: cooperación empresarial en innovación tecnológica o en redes de comercialización, redes de formación e innovación, etc.

Las redes, entendidas como redes de ciudades y como sistemas técnicos de diferentes tipos, tendrán cada vez

más protagonismo en las estrategias territoriales de la política regional. En este sentido, dos líneas de actuación a tener en cuenta serán las siguientes:

- a. Incluir las redes existentes en las estrategias territoriales de desarrollo. La inserción en redes constituye un factor positivo para cualquier territorio, aumentando su capacidad de atracción y su competitividad.
- b. Favorecer la formación de redes para aumentar la cohesión y la atractibilidad territorial. La creación de nue-

vas y más densas redes puede ser un buen destino para los recursos dirigidos al desarrollo socioeconómico de áreas atrasadas.

El grupo Reclus de Montpellier (Reclus, 1993), señala respecto al papel de las redes en el territorio la importancia de considerar cinco puntos: estructurar el territorio, facilitar la logística de las empresas, contribuir a la atractibilidad del territorio y a la competitividad de la economía, afirmar la solidaridad espacial e intergeneracional y mejorar el medio ambiente.

## Bibliografía

- BLANCO H. 2003: Planteamiento del Desarrollo Local. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, N° 61. CEPAL, Santiago, Chile.
- ELIZALDE A. 2003: Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ, J. 1997: Planificación Estratégica de Ciudades Editorial Gustavo Gili. Barcelona, España. 239 pp.
- MITCHEL, B. 1999: La Gestión de los Recursos y del Medio Ambiente. Ediciones Mundi Prensa, España. 290 pp.
- SILVA I. 2003: Metodologías para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile.
- SÁNCHEZ F. 2003. Planificación Estratégica y Gestión Pública por objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- YORI C, 2000: La planificación Estratégica y la participación de los actores sociales locales, en Revista Internacional de Desarrollo Local. Vol 1, N°1 pp:31-40.