

# **Planificación Estratégica Territorial (PET): Una herramienta para el desarrollo regional y local**

Arturo Orellana Ossandón<sup>1</sup>

## **PRESENTACIÓN**

El presente documento plantea una metodología de análisis estratégico para el desarrollo regional y local en el marco de sistemas complejos y dinámicos<sup>2</sup>, propios de un mundo inserto en un acelerado proceso de globalización a escala planetaria y con fuerte tendencia a la urbanización. Se ha denominado abreviadamente para facilitar su familiarización como PET, que significa Planificación Estratégica Territorial. Se reconoce en la propuesta metodológica, la necesidad de analizar los territorios desde una óptica más holística e integral de los procesos que determinan las transformaciones urbanas y territoriales<sup>3</sup>, tanto a escala local, metropolitana como regional, pero a la vez tomando en consideración la gobernabilidad y capacidad de gestión endógena para conducir el desarrollo en contextos institucionales diversos.

La propuesta metodológica no pretende entregar un fundamento teórico nuevo, ya que se basa en el reconocimiento de esfuerzos anteriores de generar marco lógicos, enfoques o métodos para planificar territorialmente de manera más prospectiva y conjugando la dimensión geográfica, social, económica, política y ambiental en el análisis, así como en el marco de la elaboración de un plan de acción<sup>4</sup>. En definitiva, conscientes en que este campo de las ciencias sociales no hay posibilidades de arribar a propuestas únicas en términos de responder satisfactoriamente a todo evento con una herramienta de planificación, frente a la complejidad que existe para emprender el desarrollo urbano y territorial, nos parece que esta propuesta tiene el mérito de que, si bien se sostiene en una base teórica, su autor ha incorporado en el diseño metodológico su experiencia de consultor y de asesor en variados organismos públicos del Estado de chileno<sup>5</sup> en las últimas dos décadas.

---

<sup>1</sup> Economista de la Universidad de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Doctor en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona, profesor-investigador y Jefe Programas MDU y MHM del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC.

<sup>2</sup> Este documento ha sido elaborado a partir de las notas de clases que el autor ha impartido desde el año 2006 en las asignaturas; *Regiones globales y gestión territorial*, *Gobiernos municipales y desarrollo local*, *Políticas públicas y gobernabilidad ambiental* y el *Diplomado Gobernabilidad y Gestión Territorial*, en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. También ha aportado a la elaboración del documento, la experiencia docente y de trabajo en el marco del *Magíster en Desarrollo Regional* de la Universidad Autónoma de Manizales desde el año 2009.

<sup>3</sup> Especial agradecimiento al profesor Jahir Rodríguez de la Universidad Autónoma de Manizales por sus valiosos aportes y comentarios a este documento.

<sup>4</sup> En particular, se asigna un valor importante a trabajos en este ámbito del conocimiento a autores como Centelles i Portes (2006), Pujadas y Font (1998), Godet (1996), Elizalde (2003), Fernández Güell (1997), donde particularmente de este último se reconoce haber considerado algunos esquemas de análisis para la confección de esta propuesta metodológica.

<sup>5</sup> El autor como consultor ha trabajado en el ámbito de planificación y gestión estratégica local, regional y sectorial dirigiendo o co-dirigiendo en más de una treintena de estudios, planes y proyectos para organismos públicos, privados e internacionales (CEE, GTZ, PNUD, FES, GEF-Banco Mundial, entre otros), así como también ha sido jefe de estudios, asesor y jefe técnico de gabinetes ministeriales (de Planificación, Transporte y de Defensa), así como de la Intendencia Metropolitana.

## EL TERRITORIO

### El territorio desde el enfoque PET

No es menester de este trabajo adentrarse en una discusión teórica muy acabada respecto a la comprensión del territorio como objeto de planificación, más bien la idea es valerse de ciertas consideraciones sobre su naturaleza que nos permitan entender qué es en definitiva sobre lo queremos llevar acabo la planificación, reconociendo en ese ejercicio que la dimensión física, social, económica, ambiental y administrativa no coinciden necesariamente, más bien presentan geometrías muy variadas. Así entonces, por ejemplo, la necesidad de emprender el desafío del desarrollo económico en el ámbito de una comuna<sup>6</sup>, será distinto de analizar y viable de planificar según sea su localización, base económica, tamaño, cercanía a nodos globales, entre otras consideraciones funcionales del territorio.

Si el espacio lo podemos considerar en definición enciclopédica, como el universo y continente de todos los objetos sensible, el territorio será el espacio construido por el hombre a partir de las condiciones impuestas por su entorno. Esto significa, que el territorio corresponde a un espacio geográfico donde una sociedad tiene establece un sentido de apropiación, lo que implica que sostiene una extraterritorialidad, hasta en algunos casos una identidad y una jurisdicción. En tal sentido, podemos encontrar al menos cuatro tipologías de territorios que pueden ser objeto de la aplicación de un PET, como son el territorio<sup>7</sup>:

- *Político-administrativo*, aquel territorio delimitado que por ley se reconoce y tiene una institucionalidad acorde a la estructura y el nivel de descentralización del estado<sup>8</sup>, donde existen autoridades que las gobiernan con facultades y atribuciones, las cuales pueden haber sido elegidas o no en forma directa por la ciudadanía.
- *Espacio socializado, apropiado y transformado*, aquel territorio que sostiene un reconocimiento social y político dentro de unos límites más o menos definidos y que lo hace merecedor a consideraciones en materia de política pública.
- *Objeto de política pública*, aquel territorio que por ciertas consideraciones de orden económico, social, ambiental y/o político, circunstancialmente es objeto de un tratamiento especial en términos de las políticas públicas, dentro de ciertos límites geográficos debidamente establecidos.
- *Perímetro de la política pública*, aquel territorio que por ley en virtud de consideraciones geopolíticas o relativas a cierta condición ambiental o identitaria (étnica o cultural), está sometida a una aplicación de políticas e instrumentos públicos diferenciados.

---

<sup>6</sup> Cabe consignar que comuna hace referencia al territorio político-administrativo cuya institucionalidad es el municipio, para el caso de Chile.

<sup>7</sup> Esta tipología fue expuesta en el marco de la clases que durante el año 2006 y 2007 que el autor realizó en conjunto con el profesor Federico Arenas, Doctor en Geografía, profesor e investigador del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica en el curso Regiones Globales y Gestión Territorial. Actualmente el profesor Arenas es el Director de dicho Instituto.

<sup>8</sup> Regiones, provincias, departamentos, municipios, comunas, distritos, entre otros, según sea el caso del tipo de estado (federal, presidencialista, parlamentario)

Ahora, en muchos casos estos territorios no serán más que el resultado de las redes, circuitos y flujos proyectados y materializados por los grupos sociales. Esta última afirmación, cobra todo sentido cuando nos valemos de lo que plantea Sánchez (1991); “Para usar el espacio, bajo cualquiera de las formas señaladas, se requiere previamente su apropiación. Es decir, para dar satisfacción a las necesidades (individuales, sociales y colectivas), se debe disponer de un espacio geográfico como ámbito y soporte material de sus relaciones, como recurso y medio de vida”. Lo anterior, supone reconocer que existe un factor adicional que debe ser incorporado al análisis y al proceso de planificación y gestión del territorio, nos referimos con ello a la gobernabilidad y la gobernanza<sup>9</sup>.

### **El poder como factor en el territorio**

El debilitamiento del Estado frente al proceso de globalización, ha significado una cada vez mayor incidencia del sector privado y la sociedad civil en los procesos de transformación y desarrollo urbano y territorial. Por tal motivo, resulta imprescindible identificar y comprender el equilibrio de poder que está presente en el territorio a la hora del diagnóstico y también de la planificación respecto a la trilogía Estado-Sector Privado-Sociedad Civil. Tener una adecuada comprensión del equilibrio de poder que subyace a la realidad y proyección de un territorio, significa poder dotar al plan de una buena gobernabilidad que permita que las acciones emprendidas por agentes institucionales del Estado en base a un enfoque colaborativo implique a agentes privados y la ciudadanía.

Vale la pena entonces preguntarse ¿qué es la gobernabilidad?. En base a las definiciones que plantea Kooiman (1993) y Lefèvre (2003), se puede afirmar que se trata de un estado de equilibrio de un territorio donde es posible producir políticas públicas y acciones colectivas que sean capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo. De una manera más precisa, se definirá como “el escenario político-social donde participa el Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil en el propósito de transformar o influir en los procesos de transformación urbana y territorial conforme sus intereses (por lo general, legítimos) y que, al mismo tiempo, expresan su visión respecto al valor y sentido público<sup>10</sup> de su accionar” (Orellana, 2010). Esto implica cuestiones relativas al nivel de empoderamiento de cada agente que incide en la dinámica del territorio, la naturaleza y capacidad de la institucionalidad que gobierna sobre el mismo, el nivel de desarrollo que se sostiene, las alianzas público-privadas claves en materia de inversión y los posibles pactos políticos que sostengan las autoridades y liderazgos políticos.

Frente a la definición de gobernabilidad como un escenario político-social, resulta indispensable reconocer la plataforma que sostiene la estructura de poder desde donde se generan las actuaciones en el territorio más relevantes en términos de sus efectos transformadores e incidentes en el desarrollo del mismo. Esta plataforma que es vital para conducir el desarrollo y dar respuesta a la planificación estratégica que surja, es la que entenderemos como *gobernanza*. Siendo más preciso, podríamos definir la

---

<sup>9</sup> Sobre el particular, cabe destacar que no existe consenso en la literatura ni definiciones únicas respecto a lo que se entiende por gobernabilidad y también gobernanza, incluso algunos autores plantean que se trata del mismo concepto, siendo importante señalar que para efectos de la metodología propuesta se permitirá hacer la distinción.

<sup>10</sup> El sentido público no se remite a la acción sólo de la política pública, sino a toda acción cuyo impacto mejore la calidad de vida de la población residente o usuaria del territorio.

gobernanza como “la plataforma de acción compuesta por un conjunto de agentes institucionalizados<sup>11</sup> del estado, sector privado y la sociedad civil que dan gobernabilidad y conducción a un proceso de desarrollo territorial”. En síntesis, en relación al poder como factor en el territorio, podemos señalar que un territorio tiene la cualidad o atributo de sostener una gobernanza efectiva, cuando está provisto de una orgánica y mecanismos que le permiten resolver conflictos y tomar decisiones con sentido público<sup>12</sup>.

Y, finalmente, se precisa entender que el poder como expresión de la capacidad de conducir un proceso con miras al desarrollo estratégico de un territorio, precisa de cierta capacidad de gestión de los agentes responsables de operacionalizar las actuaciones que surgen de un plan. ¿Cómo definir entonces gestión?. Para efectos de esta propuesta metodológica entenderemos gestión como “la capacidad de llevar a cabo un conjunto de iniciativas y tareas en forma eficaz y eficiente, las cuales en la suma se muestran coherentes y consistentes con los objetivos estratégicos trazados en el propósito de direccionar la transformación urbana y territorial” (Orellana, 2010). Esto implica, considerar la capacidad de liderazgo de los gestores, la calidad de los recursos profesionales y técnicos, los medios tecnológicos con que se cuenta, calidad de los soportes externos (cuando lo tiene o se los puede proveer) y las capacidades endógenas para descentralizar ciertas tareas.

### **La dimensión regional y local**

La herramienta que se propone en este trabajo, considera el territorio como objeto de análisis. Sin embargo, vale la pena reconocer que el territorio sobre el cual se termine generando un PET va a depender de lo que se quiera pretender como objetivos. Sin perjuicio de lo anterior, existen dos escalas de análisis que están asociadas en muchos casos a niveles político-administrativos propios de los modelos de descentralización del estado, particularmente en Latinoamérica y en Europa. Uno está referido a la escala región y el otro a la escala local.

En primer lugar, intentaremos aproximarnos a una comprensión de lo que significa la dimensión regional. ¿Qué entendemos por región?. Por región, nos referimos a la división espacial de un país en sub-unidades políticas (regiones, estados o su equivalente), con límites reconocidos que facilitan la gestión administrativa, las políticas de población y el manejo de los recursos, siendo un elemento importante de su estructura el reconocimiento de un territorio, fronteras, autoridad y una identidad (Arenas, Hidalgo, Orellana, 2007).

Cabe consignar que la existencia de regiones político-administrativa con autoridades, sean elegidas o designadas, no son garantía que el territorio tenga la escala adecuada

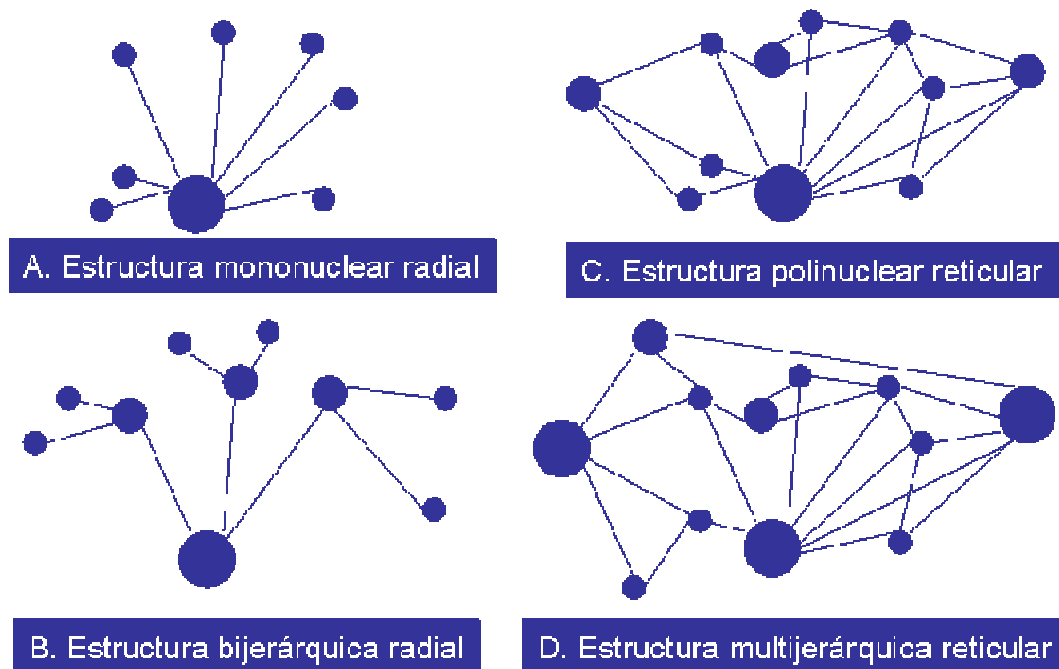
---

<sup>11</sup> Aquí se reconoce cierto sesgo al reconocer sólo como parte de la plataforma de acción sólo a agentes formalmente constituidos y no de carácter informal, así como también se descarta agentes individuales. La explicación deriva que en la práctica, la experiencia nos dice que sólo es posible comprometer actuaciones en el marco de un plan a entes organizados de carácter formal, sin perjuicio que al comienzo del proceso de construcción del plan se abra la participación de informales pero que luego deben constituirse legalmente como tales.

<sup>12</sup> El principio de *sentido público* al que se hace referencia, dice relación con considerar que toda actuación que tenga impacto transformador en el territorio tendrá sentido público cuando impacte positivamente en la calidad de vida de quienes residen o son usuarios del territorio. Más adelante, se precisa los alcances de este principio.

para plantear ciertos objetivos del desarrollo, ya sea porque sólo puede ser viable el los objetivo (s) a escala intraregional o interregional. Y, adicionalmente, a la complejidad que reviste considerar la escala regional como territorio para que eventualmente se considere óptimo para generar un PET en virtud de ciertos objetivos con miras al desarrollo, se agrega la geometría variable que presentan en términos estructurales y reticulares las regiones, como se observa en la Figura 1 (Pujadas y Font, 1998). Claramente, se advierte que los nodos, centros urbanos a diferentes tamaños de población y nivel de conurbación<sup>13</sup>, mantienen una suerte de flujos de dependencia<sup>14</sup> que en algunos casos es muy marcada por la fuerte incidencia de la metrópolis, hasta otros casos donde la metrópolis comparte la hegemonía y competitividad en el territorio con otras metrópolis.

**Figura 1: Estructuras espaciales a escala regional**



Fuente: Basada en Pujadas y Font, 1998

Así entonces, podemos representar la estructura espacial A como propia de la Región Metropolitana en Chile, donde predomina la capital Santiago ejerciendo una hegemonía en relación de flujos intraregional. La estructura B se asemeja más a la realidad regional de la Provincia de Buenos Aires con fuerte predominio de la gran capital, donde

<sup>13</sup> En términos de población, se grafican sólo tres tipos de centros urbanos. Los nodos más grandes se consideran metrópolis, luego están las ciudades intermedias y los nodos más pequeños son ciudades menores o pueblos.

<sup>14</sup> Respecto a los *flujos de dependencia*, fundamentalmente hacemos referencia al mercado laboral y educacional en relación al flujo de personas que diariamente van a trabajar o a estudiar desde una ciudad a otra en la región, así como respecto al flujo de mercancías o de viajes para prestación de servicios asociados el desarrollo económico-productivo.

aparecen ciudades intermedias como Bahía Blanca y Mar del Plata que por distancia logran intermediar el flujo con el resto de los centros urbanos de la Provincia. Por otra parte, la estructura C guarda más relación con lo que ocurre con la Región del Biobío también en Chile, donde existe un área metropolitana con un núcleo central en la ciudad de Concepción, pero que le compiten la hegemonía territorial ciudades intermedias como Chillán y Los Ángeles. Y, finalmente, la estructura D más propia del conglomerado metropolitano que conforma el triángulo entre las metrópolis europeas de París, Frankfurt y Milán.

En cuanto a la dimensión local, suele asociarse esta escala de análisis a las unidades político-administrativas que conforman los municipios o ayuntamientos que constituyen el nivel de gobierno más descentralizado del estado, asociado fundamentalmente a la existencia de un territorio con un núcleo urbano cuyos tamaños en superficie y población son diversos. Sin embargo, si bien se reconoce que los planes de desarrollo local, en general, comprometen territorios bajo administración municipal, lo cierto que lo local en esencia, más bien debe considerarse como un ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos, es decir, como escenario de la interacción cotidiana entre distintos actores.

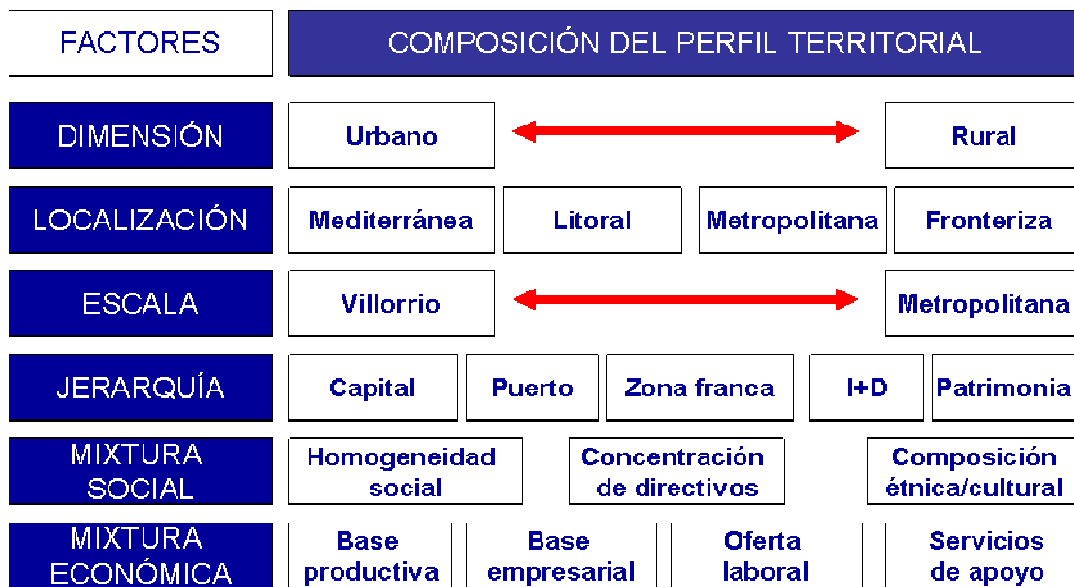
Para intentar ser más preciso, un territorio en su dimensión local debiera contemplar el cumplimiento de la totalidad o gran parte de la totalidad de ciertos principios, como son los principios de:

- *Proximidad*, cuya incidencia se expresa en los agentes locales tengan la mayor articulación posible y vínculos sociales, económicos y/o culturales que los ligue.
- *Permanencia*, cuya incidencia se refleje en la existencia de cierta recurrencia y sostenibilidad de ciertos procesos o prácticas asociadas al desarrollo económico-productivo en el territorio a escala local.
- *Convergencia*, cuya incidencia está en que hay evidencia clara que los agentes locales comparten intereses comunes y hay un marco de acuerdos que permite proyectar un futuro común.
- *Apropiación*, cuya incidencia se asienta en la existencia de un sentido de propiedad sobre el territorio que se expresa en la defensa frente a actuaciones que no están de acuerdo con las demandas locales.
- *Identidad*, cuya incidencia está en la constatación de que el territorio tiene una marcada evidencia de una construcción sociocultural y persisten como tradición el ejercicio de ciertas prácticas propias de ese medio local.

Los principios expuestos, por un lado, tienen el mérito de aportarnos elementos de juicio para determinar en qué medida los territorios que vayan a planificarse a escala local contengan un cierto capital social para garantizar no sólo la gobernabilidad, sino también la gestión del proceso. Y, por otro lado, nos advierten que en función de los objetivos estratégicos planteados, la escala territorial de intervención podrá ser establecida conforme como se presenten el análisis de estos principios en el territorio.

No obstante lo anterior, conciente que la aplicación de la PET a escala local será siempre una herramienta aplicable al territorio municipal<sup>15</sup>, se debe establecer ciertos criterios que permitan establecer distinciones importantes entre municipios conforme su gran variedad de atributos en su perfil socioterritorial, para lo cual estas se sintetizan en la Figura 2.

**Figura 2: Tipologías de territorios municipales**



Fuente: Elaboración propia, 2010

Ciertamente en cada uno de los factores es posible encontrar otras consideraciones para el análisis que permita con la mayor precisión posible, establecer la naturaleza específica del territorio municipal sobre el cual se quiere actuar a través de la construcción de un PET. Lo anterior, no implica en ningún caso que finalmente la escala de intervención sobre la cual efectivamente se planifique sea la misma, ya que dependerá del o los objetivos que se fijen.

## EL MÉTODO PET

### Fundamento

Basado en la concepción que nos propone Godet (1996), el fundamento de la planificación que se propone, descansa en conjugar tres componentes del llamado *triángulo griego*, a saber: *anticipación*, *acción* y *apropiación*, interrelación que garantiza la complementariedad entre la intuición y la razón. El primer componente, dice relación con aplicar una visión prospectiva al análisis para generar una reflexión estratégica respecto a la complejidad y dinámica del territorio. Mientras que el segundo componente, nos habla de la voluntad estratégica que subyace al propósito de

<sup>15</sup> Se recuerda que para el caso de Chile la comuna es el territorio municipal.

transformar o inducir la transformación en el territorio. Y, el tercer componente, corresponde a la motivación y movilización colectiva necesaria para materializar la acción.

Así entonces, el PET hace referencia al proceso metodológico que tiene por objeto elaborar una especie de carta de navegación detallada, donde se priorice y ordene un conjunto de iniciativas (incluido proyectos específicos) en base a una estrategia, lineamientos y objetivos específicos que pretenden incidir en forma directa e indirectamente en las decisiones de agentes públicos y privados, para provocar transformaciones en el ámbito urbano y territorial en pro de mejorar la calidad de vida de la población (Orellana, 2010).

Esta herramienta se asienta en dos consideraciones básicas. La primera consideración, es reconocer que los territorios a planificar son un sistema complejo, lo que significa que no puede entenderse a través del análisis de las características individuales de cada una de la unidades, ya que sus interacciones son tales que le confieren una dinámica de conjunto (Fernández Güell, 2006). Y, una segunda consideración, que el proceso que lleva la construcción de un PET no puede ser elaborado sin un proceso de participación ciudadana vinculante. Es decir, estén representados en la plataforma de acción todos los agentes que tienen incidencia en el territorio, para garantizar la gobernabilidad del proceso y una gobernanza efectiva. Para entender secuencialmente todo el proceso, se presenta la Figura 3.

**Figura 3: Diagrama secuencial del PET**



Fuente: Elaboración propia, 2010



## El diagnóstico prospectivo

La PET en su fase de diagnóstico consiste en identificar y analizar los factores demográficos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y tecnológicos, que caracterizan la situación actual y las tendencias que pueden condicionar las transformaciones del territorio de incidencia para establecer una estrategia y una gobernanza efectiva. Desde este punto de vista, resulta importante considerar que no se trata de hacer un diagnóstico estático, sino más bien más prospectivo, es decir que seamos capaces de observar el presente del territorio conforme las decisiones públicas y privadas que dieron origen a su configuración socioterritorial actual, tanto de carácter endógenas como exógenas, revelando posibles tendencias futuras, sobre la base de la situación presente y posibles eventos que se advierten en un futuro inmediato.

En una primera etapa, se debe realizar un levantamiento de información que entregue la mayor cantidad de repuestas en los diferentes ámbitos de análisis que nos propone el esquema de Fernández Güell (1997), el cual se muestra con algunas adaptaciones en la Figura 3, como también en cuanto a los alcances que expresan las interrogantes que plantea para cada uno de los ámbitos y que deben ser considerados para la aplicación del PET, entregándose en detalle en el Anexo 1.

**Figura 4: Ámbitos de análisis del diagnóstico prospectivo**



Fuente: Adaptado de Fernández Güell, 1997

El ejercicio de levantamiento de información en los ámbitos que se expresan en la Figura 4, deben permitir también identificar aquellos factores críticos, entendiendo estos como factores que inhiben o limitan el impacto de una actuación o el logro de uno más objetivos estratégicos. Los factores críticos pueden ser de carácter *identitario* o *funcional*. Los primeros dicen relación con factores que corresponden a limitaciones o

debilidades que son propios de la condición y dinámica del territorio, es decir, eminentemente endógenos. Mientras que los funcionales, más bien son factores críticos condicionados por su relación con el entorno. Para ejemplificar, serán factores críticos identitarios para el desarrollo de un territorio el hecho que sostenga una tasa de desempleo alta, una población altamente migratoria, escasez de acceso a una oferta técnico-profesional para jóvenes, entre otros; mientras que serán factores críticos funcionales, que esté localizado en una región con pérdida sistemática de competitividad, no sea un territorio prioritario dentro de la estrategia nacional o regional de desarrollo, esté cerca de un área de conflicto social permanente, entre otros.

La resolución de las interrogantes planteadas para cada uno de los ámbitos de análisis en la fase del diagnóstico prospectivo, debe proveer claridad sobre los factores críticos existentes, la gobernabilidad y la capacidad de construir una plataforma de acción que conduzca a una gobernanza efectiva, la escala de actuación, los objetivos estratégicos y la estrategia a consignar para tales fines. Cabe destacar que aquellos factores críticos que no sean gobernables por la plataforma de acción, induzcan conflictos dentro de la plataforma o supongan logros de una temporalidad mayor a los previstos para ciertos objetivos claves, deben ser considerados para reevaluar los objetivos estratégicos perseguidos dentro del diseño del PET.

Se debe tomar en cuenta que existe una multiplicidad de escenarios posibles, dado que los factores identitarios y funcionales pueden admitir combinaciones de mayor o menor complejidad y dinamismo. Así entonces, cada escenario territorial a su vez plantea una gobernabilidad de carácter más endógena o exógena, en el afán de emprender iniciativas de transformación socioterritorial con sentido público. Por lo tanto, la definición sobre la mejor gobernanza es fundamental para direccionar de manera más acertada la acción sobre el territorio, en virtud de los equilibrios de poder y niveles de empoderamiento que prevalecen entre los distintos actores resolutivos a considerar

Luego, también se debe visualizar el conjunto de objetivos estratégicos que se pretenden alcanzar con una PET. Cabe consignar que en este ejercicio de definir los objetivos estratégicos, es vital que estos sean claros, factibles, medibles y monitoreables. Así, por ejemplo, frente a definir un objetivo relacionado con el desarrollo de una pequeña localidad rural aislada de menos de dos mil habitantes con fuerte vocación campesina, definir como objetivo “mejorar la competitividad de sus productos” será menos preciso que “aumentar el ingreso familiar en promedio al doble”, siendo la estrategia posible “colocar en el mapa de interés turístico la localidad”.

Definido el conjunto de objetivos que se pretende abordar, surge la necesidad de explicitar la estrategia a seguir, siendo necesario definir antes qué es una estrategia bajo nuestro método PET. Simplemente, consideraremos que la estrategia *es una conducta que orienta o guía la acción*, por lo tanto, se admite en su definición la necesidad de concebir lineamientos estratégicos que sean coherentes en virtud de la naturaleza de los objetivos trazados y los factores críticos revelados en el diagnóstico prospectivo.

Para entender mejor a lo que se hace referencia como lineamiento estratégico, se propone como una definición que nos parece acertada a la concepción de este modelo de planificación, que se trata de *un conjunto de directrices y principios que orientan la aplicación de intervenciones de carácter más operativo en un determinado territorio*,

*sector o período de tiempo*<sup>16</sup>. Siguiendo con el ejemplo anterior, en orden a establecer un plan de desarrollo que mejore la calidad de vida de las personas en una pequeña localidad rural, los lineamientos estratégicos a definir deberán estar enfocados a priorizar en aquellos factores críticos que determinan las brechas más importantes para alcanzar los objetivos estratégicos trazados, incluyendo los plazos como factor de temporalidad. Un ejemplo de lineamiento para este caso, pudiese ser *formar recursos humanos para los servicios turísticos* u otro lineamiento pudiese ser *construir una identidad turística a la localidad*.

Finalmente, se debe ser capaz de reconocer que en razón de la naturaleza de los factores críticos detectados y el análisis de las brechas existentes para lograr los objetivos estratégicos perseguidos, no sólo se tenga una estrategia y unos lineamientos consistentes, sino muy particularmente una gobernanza efectiva. Es decir, una plataforma de agentes territoriales que sea capaz de imponer, bajo cierto nivel de institucionalidad y orgánica de trabajo, un modelo de desarrollo acorde con la naturaleza social, económica y política que impera en el territorio.

### **El plan de acción**

Una vez efectuado el diagnóstico prospectivo, identificado los factores críticos y las brechas, determinado los objetivos, fijada una estrategia y sus lineamientos estratégicos, deben consignarse cinco grandes metas, no necesariamente secuenciales, que permiten darle consistencia a un plan de acción. Se trata de las siguientes metas:

- *Conformación pactos políticos*, lo que supone reconocer la necesidad de ligar al sentido público al interés político, dentro del proceso de construcción de la plataforma de acción. Esta meta permitirá que se garantice la conducción del plan y la gobernabilidad en el tiempo.
- *Formalización de una instancia asociativa*, conformar la orgánica institucional que se establezca una plataforma de acción con agentes relevantes. Meta absolutamente vital para una gobernanza efectiva.
- *Organización interna*, definir la estructura organizacional intra institucional donde esté definido jerarquía, roles y funciones que garanticen una gestión eficaz y eficiente.
- *Cambios regulatorios y normativos*, conjunto de iniciativas legales de alcance local y regional para modificar las condiciones normativas para la intervención y usos del suelo, en el propósito de viabilizar los proyectos de intervención.
- *Cartera de proyectos*, referido a un conjunto de proyectos concretos de inversión pública y/o privada que permitan en el corto, mediano y largo plazo materializar los objetivos estratégicos trazados.

Las tres primeras metas planteadas, resulta factible que sean concebidas en forma previa a la determinación de los objetivos y la estrategia, al punto que pueden surgir incluso en paralelo al proceso de elaboración del diagnóstico prospectivo. Mientras que para el caso de las dos metas restantes, no podrán ser concebidas como tareas a emprender en la

---

<sup>16</sup> Se ha escogido utilizar la definición propuesta por el Instituto Navarro de Administración Pública, 2008.

medida que no se tenga el resultado del análisis del diagnóstico prospectivo, se establezcan los objetivos estratégicos, la estrategia y los lineamientos en virtud de los factores críticos identificados.

Respecto a los proyectos ha desarrollar, para materializar los procesos de transformación urbana y territorial del plan de acción, debe tomarse en consideración las particularidades de los proyectos, los cuales es posible concentrarlas en cinco de ellas :

- Genera transformaciones funcionales en el territorio
- Cambia estructura de precios del suelo
- Modifica la jerarquía urbana-territorial
- Altera los patrones de equilibrio socioterritorial
- Modifica el escenario de conflicto para nuevas actuaciones

Estas consideraciones deben estar presente cuando se diseñan los proyectos, es decir, deben entenderse que cada uno de ellos serán el resultado de un proceso de análisis con enfoque territorial, donde se ha sido capaz de reconocer complejidades y dinámicas en el territorio, por lo tanto, una nueva intervención supone modificación también del escenario que hasta ese momento prevalece. En definitiva, el impacto de cada proyecto adscrito a un plan de acción en el territorio, supone nuevos equilibrios de poder entre los agentes y una temporalidad diferenciada en el tiempo de los beneficios entre sectores ciudadanos. Por lo tanto, resulta muy importante que durante la etapa de ejecución del plan se sostenga una política comunicacional clara y transparente que de credibilidad al proceso y no merme la confianza en la plataforma de acción.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, en la medida que los proyectos comprometan recursos públicos y privados sustantivos en monto y plazo, la institucionalidad y orgánica construida para conducir el proceso deberá contemplar una suerte de gerencia sobre la cuál exigir la materialización de las acciones en tiempo y forma, así como una eficaz y eficiente gestión de los recursos. Sobre esta base, se requerirá definir un modelo de gestión que de suficiente garantías a todas la partes involucradas de modo que el sistema de monitoreo y evaluación sea confiable y útil como instrumento de control y de retroalimentación del plan.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Arenas F., Hidalgo R., Orellana A. y G. Aliaga*, Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades política-administrativas regionales en Chile, en Camino al Bicentenario Propuestas para Chile, Concurso de Políticas Públicas 2007, PUC-SUBDERE-MIDEPLAN-SEGPRES, 2007
- *Centelles i Portellas, J.* El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional. Madrid: Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.
- *Elizalde, A.* Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie Gestión Pública 29, ILPES-CEPAL, 2003.
- *Fernández Güell, J.M.* Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Editorial Gustavo. Gili, 1997
- *Godet, M.* La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuaderno LIPS, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia, España. 1996, pp. 101
- *Instituto Navarro de Administración Pública.* Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas, 2008.
- *Kooiman, Jan (edición).* Modern Governance: New Government – Society Interactions. Londres: Sage, 1993.
- *Lefèvre, C.*, “Democratic governability of metropolitan areas”. En el taller internacional sobre la gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe. Washington, DC, 2003.
- *Orellana, A.* Gestión municipal a escala metropolitana: patrones y consecuencias. (en imprenta), 2010.
- *Pujadas, R. y Font, J.* Ordenación y planificación territorial. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, serie mayor, Madrid, 1998.
- *Sánchez, J-E.* Espacio, sociedad y economía. Siglo XXI de España Editores, 1991.

**ANEXO 1:**  
**INTERROGANTES PARA EL DIAGNÓSTICO**  
**PROSPECTIVO POR ÁMBITOS<sup>17</sup>**

**ESTRUCTURA SOCIAL**

- Nivel de exclusión social
- Grado de segregación espacial entre los grupos sociales del municipio
- Cobertura de los grupos marginales por parte de los servicios sociales capacidad de afrontar necesidades sociales emergentes
- Prevención de posibles situaciones de marginación
- Fortaleza del movimiento asociativo
- Dinamismo de la organizaciones no gubernamentales
- Cohesión de la estructura familiar
- Fortaleza de la identidad local

**NIVEL DE FORMACIÓN PROFESIONAL**

- Amplitud y calidad de la oferta educativa
- Nivel de escolaridad e índice de fracaso escolar
- Capacidades profesionales del profesorado
- Flexibilidad de adaptación de programas y profesorado
- Aprendizaje de lenguas externas
- Difusión y aprendizaje de nuevas tecnologías
- Orientación profesional e inserción laboral
- Relación entre centros de formación y empresas
- Adecuación entre oferta formativa y demanda de empleo
- Coordinación entre agentes formadores
- Conciencia empresarial sobre la formación permanente

**BASE ECONÓMICA-PRODUCTIVA**

- Adecuación de la estructura empresarial al entorno competitivo
- Equilibrio entre especialización y diversificación
- Disponibilidad de mano de obra
- Cualificación de los recursos humanos
- Competitividad de los costes laborales
- Flexibilidad y dinamismo del mercado laboral
- Nivel de productividad
- Esfuerzo en investigación y desarrollo I+D
- Disponibilidad de infraestructura productiva
- Existencia de servicios productivos
- Eficacia de los canales de comercialización
- Accesibilidad a las fuentes de financiamiento
- Buen ambiente sociolaboral
- Actitud favorable hacia los negocios

---

<sup>17</sup> Basado en Fernández Güell, 2006.

## TRANSPORTE Y CONECTIVIDAD

- Accesibilidad exterior por carretera, ferrocarril, vía aérea o vía marítima
- Disponibilidad y capacidad de los centros intermodales de pasajeros y mercancías
- Existencia de zonas de actividades logísticas que aporten valor añadido
- Movilidad en área urbana y en el área de influencia próxima
- Movilidad en el casco urbano
- Oferta adecuada de transporte colectivo urbano y rural
- Grado de influencia del vehículo privado
- Política de estacionamientos
- Empleo de nuevas tecnologías para la gestión y control de tráfico
- Coordinación inter-administrativa en las políticas de transporte
- Adecuación de la oferta de infraestructura de telecomunicaciones a las necesidades de los distintos segmentos de demanda
- Calidad, velocidad y seguridad de los servicios de telecomunicaciones
- Difusión y utilización de los diversos servicios entre los usuarios
- Nivel de sofisticación de la demanda de telecomunicaciones
- Utilización de internet como canal de información y transacciones electrónicas

## GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

- Reconocimiento de actores relevantes del territorio
- Identificación de intereses de corto y largo plazo de los actores
- Incidencia de los actores en los procesos de decisión de transformación urbana y territorial de los últimos años
- Identificación de proyectos de mayor conflictividad socio-territorial
- Análisis del equilibrio de poder Estado-Sector Privado-Sociedad Civil
- Grado de endogeneidad del poder de los agentes locales
- Identificación de la plataforma de acción más conducente para el desarrollo de un PET
- Naturaleza institucional de la gobernanza efectiva para un PET

## MEDIO AMBIENTE

- Nivel de contaminación atmosférica, acústica, fluvial, etc.
- Limpieza de espacio urbano
- Ahorro energético en diseño urbano y edificación
- Fomento de transporte colectivo y de medios no motorizados
- Política de reciclados de agua y parajes naturales
- Recuperación de centros antiguos
- Desarrollo de la ciudad compacta frente a la dispersa
- Educación y conciencia ambiental

## CALIDAD DE VIDA

- Oferta asequible en precio y cantidad de viviendas
- Diversidad y calidad de equipamientos urbanos
- Nivel de contaminación ambiental
- Disponibilidad y calidad de las infraestructuras básicas (ciclo del agua, vertidos, suministro energético, etc.)
- Prestación y calidad de los servicios públicos
- Conservación del patrimonio histórico-artístico y del paisaje urbano

## COMPROMISO DEL ESTADO

- Existencia de una estrategia de desarrollo regional coherente
- Apoyo público a las actividades socioeconómicas
- Existencia de organismos que impulsen el desarrollo socioeconómico (Agencias Locales y Regionales)
- Modernización de la gestión municipal
- Orientación de la administración al ciudadano
- Descentralización de la acción de la Administración
- Capacidad financiera de las administraciones
- Transparencia y efectividad de la planificación y gestión del desarrollo urbano
- Colaboración interadministrativa vertical y horizontal
- Cooperación público-privada