

Origen y Desarrollo de la Planificación Territorial

Resumen

La Planificación del Territorio es una disciplina que emana de la necesidad de corregir los desequilibrios territoriales que son generados por la actividad humana y que, a su vez, provocan desigualdad en la calidad de vida entre los habitantes de distintas regiones. Los países europeos, asiáticos y algunos latinoamericanos ya cuentan con experiencias significativas en el ámbito de la planificación y ordenamiento territorial y en Chile surge la necesidad de incorporarlas para apoyar los procesos de desarrollo regional.

Se han planteado numerosos marcos conceptuales para explicar las causas y condicionantes de la evolución del territorio y sus desequilibrios. No se ha llegado a una teoría unificada, pero diversos paradigmas estarían confluyendo en una comprensión integral. El territorio sería un elemento explicativo y la dimensión espacial aparece como un referente sustantivo de las políticas de desarrollo regional.

El concepto de paradigma resulta clave en la comprensión del problema planteado. La ordenación del territorio nace como una nueva disciplina de la planificación que tiene como principio minimizar el impacto de la intervención humana, igualar oportunidades y maximizar la aptitud del territorio. Surge a principios de los 80' como respuesta a los resultados de políticas regionales sectoriales que se traducen tanto en desequilibrios verticales como horizontales del territorio y plantea la necesidad de un cambio de paradigma. El paradigma de sistemas se propone como el más adecuado para dirigir las actividades de planificación y ordenamiento territorial.

El cambio de paradigma requiere de un cambio cultural, definida la cultura como la premisa para tomar decisiones. La estrategia, a su vez, corresponde al primer conjunto de decisiones y es el patrón o modelo que expresa el propósito del desarrollo territorial en términos de objetivos de mediano y largo plazo, prioridades y asignación de recursos. La planificación está orientada a especificar la estrategia y asignar responsabilidades para su ejecución. El cambio de paradigma presenta dificultades propias del llamado "efecto paradigma" y la estrategia utilizada debe ser compatible con la cultura.

La planificación territorial requiere de establecer un nuevo control del territorio y la gobernabilidad es la capacidad para determinar los cambios y equilibrios ideales de alcanzar. El modelo lógico de planificación debe seguir una secuencia que se inicia con el análisis del desafío que enfrentan los planificadores de una región. La última etapa del proceso es la determinación de estrategias instrumentales para llevar a cabo la aplicación de la propuesta de intervención.

Palabras claves: Planificación territorial, paradigma, cultura, gobernabilidad, modelo lógico

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

ORIGEN, ENFOQUES Y EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

PARADIGMA TERRITORIAL Y MODELO DE

DESARROLLO: CONCEPTOS CLAVES

Planificación y ordenamiento territorial

Cultura, estrategia y planificación

La unidad territorial de la planificación

Cambio de paradigma y complejidad

Gobernabilidad territorial

PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

PLANIFICACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO: MODELO LÓGICO

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La planificación territorial emerge formalmente durante las últimas décadas como una disciplina compleja que busca actuar a priori sobre un proceso dinámico de cambio natural, social y tecnológico que ocurre constantemente. Bajo los procedimientos tradicionales, la planificación presenta resultados impredecibles y requiere del desarrollo de nuevos paradigmas.

La definición de políticas territoriales no es nueva en el

1 mundo. Desde la más remota antigüedad y en las antiguas civilizaciones se han empleado modelos organizacionales del territorio, conducentes a la organización urbana, rural y natural. En el mundo occidental, los trazados regionales de ciudades tienen su origen en lugares previamente proyectados, sus antecedentes más lejanos se encuentran en Babilonia, Grecia y Roma. A partir del siglo XV se generaliza en toda España el trazado regular de las nuevas poblaciones, lo cual continuó en la ciudad colonial de América. Pero no sólo se planificó el trazado urbano, también se hizo su encuadre y entorno territorial rural y natural; tal como ocurrió en el reino de Chile, donde el territorio se organizó en solares, chacras, dehesas, estancias y bosques, cada una de las cuales cumplía funciones diferentes.

Actualmente se requiere de una planificación territorial que no solo elimine los desequilibrios en los campos económicos, sociales, ambientales, etc. sino que también considere al territorio como un sistema integrado entre actores sociales, cultura, recursos económico-productivos, naturales, su entorno inmediato y su vinculación con lo local, regional, nacional y mundial. De esta forma, en la construcción participativa del Modelo de Planificación del Territorio, deberán estar consideradas las variables más relevantes del sistema territorial.

ORIGEN, ENFOQUES Y EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Durante el siglo XX, y en particular en las últimas décadas, se aprecian desórdenes territoriales provocados por una actividad económica que no ha sabido valorar en forma adecuada los fines sociales ecológicos y culturales del progreso (Ortega y Rodríguez, 2000). Sustentamos que el crecimiento económico no conduce a la corrección de los des-equilibrios regionales y nacionales, sino por el contrario éstos aumentan, provocando desigualdades crecientes en la calidad de vida entre los habitantes de distintas áreas. La relación persona/territorio es de hecho un elemento que tiene que ser analizado con extrema atención, desde el momento en que sus interacciones expresan resultantes muy complejas y no siempre de sencilla interpretación. Previo a cualquier tipo de intervención en el territorio es necesario comprender bien sus dinámicas.

Las personas tienen entonces que ayudar, bien sea a la clase política o a los ciudadanos, a entender los procesos que tienen lugar en los sistemas espaciales. Así, de esta manera, es posible dirigir coherentemente las políticas de planificación y ordenamiento del territorio.

En este sentido, las políticas de ordenamiento del territorio no son nuevas y los países europeos, algunos latinoamericanos como Venezuela; Bolivia, Brasil, México y también Canadá, cuentan con una experiencia significativa en ese campo. Procesos incipientes se desarrollan en Guatemala, Uruguay, Honduras, San Salvador Costa Rica y Colombia. Las naciones europeas manejan sus políticas territoriales dentro de un contexto interno o nacional tanto como internacional o externo. De este modo, definen su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso de su propio territorio a diversas escalas jerarquizadas. En Latinoamérica esta materia es una experiencia reciente y son pocos los países donde los procesos están consolidados. Venezuela fue el primero, en 1983, en aprobar su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, los organismos multilaterales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ), tienen vasta experiencia en el tema del desarrollo territorial.

Los desequilibrios territoriales denominados “horizontales”, ocasionan desigualdad en las distintas zonas de un territorio; los “verticales”, provocan desórdenes en la organización del uso del espacio, y son la causa próxima de los problemas ambientales (Figura 1.1). Según Bielza de Ory (1991), son ejemplos de desequilibrios horizontales:

- los territorios pobres, por falta de intervención del poder público frente a territorios desarrollados, debido a la proximidad de una gran ciudad o que están dotados de suficiente equipamiento y mejor infraestructura;
- los territorios deprimidos con tendencia a la despoblación, por quedar atrasados en la fase de desarrollo económico;
- los territorios actualmente deprimidos que fueron prósperos en el pasado, pero que ahora están en regresión, como sucede con áreas mineras o agrícolas con productos excedentarios, y
- los territorios llamados áreas de montaña.

Son ejemplo de desequilibrios verticales:

- los territorios congestionadas con problemas de calidad de vida por degradación del medio ambiente;
- las áreas con problemas derivados del mal uso del suelo;
- los territorios con localización inadecuada de actividades económicas o infraestructura;
- las áreas con problemas de gestión de los recursos naturales.

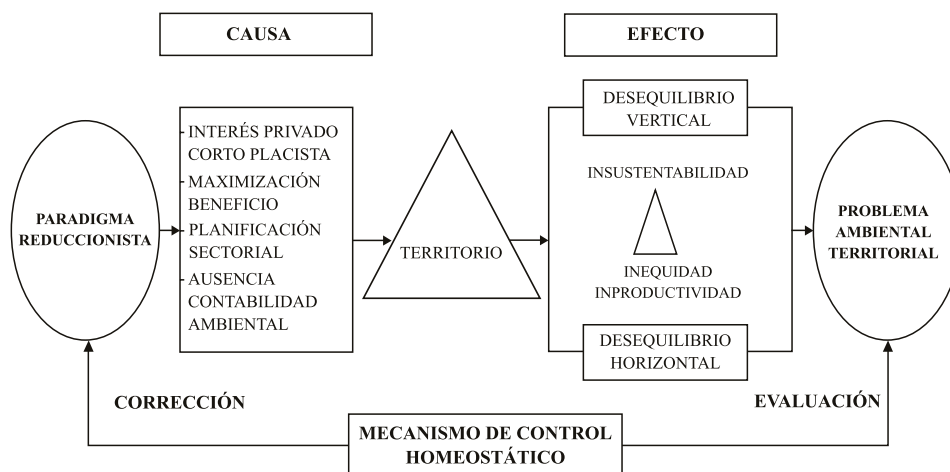


Figura 1.1 Estado actual del territorio como consecuencia de una visión atomista y antropocéntrica de la planificación

En Chile, históricamente el modelo de desarrollo del país omitió la variable ambiental y generó un escenario con características similares a las mencionadas: distribución desigual de los frutos de la actividad eco-nómica social; concentración de la población y de las principales actividades del país en una parte del territorio; una tendencia homogenizante del estilo de vida, que no distingue ni reconoce diversidad ambiental y cultural del territorio; deterioro de los recursos naturales, contaminación, disminución de la calidad de vida urbana (CONAMA, 1997). Si bien el diagnóstico anterior fue parte importante del fundamento del proyecto de Ley de Bases de Medio Ambiente enviado al parlamento en 1992, a la fecha los instrumentos de planificación que implementan la estrategia de desarrollo no incluyen cabalmente la dimensión territorial ambiental.

De igual modo, el análisis de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) sintetizan sus debilidades principales para su implementación en problemas de legitimidad y coherencia lógica con la realidad regional; problemas de falta de participación de los actores regionales; escasa difusión hacia la comunidad involucrada, poca claridad respecto de la operacionalidad de la ejecución de las ERD; falta de información sistemática oportuna y fiable; conflictos de competencia donde resulta capital el liderazgo y la capacidad de conducción de las máximas autoridades locales para el logro de metas, falta de articulación y coordinación entre instancias externas e internas; poca claridad en la asignación y delimitación de responsabilidades, tanto en la fase de formulación como de ejecución, y una desvinculación de la ERD de los territorios hacia las que se encuentran formuladas. Como consecuencia de ello, las acciones y propuestas no son armónicas con el espacio territorial (MIDEPLAN, 2000).

El proceso de planificación implícito en las políticas regionales ha ido adquiriendo progresivos niveles de incertidumbre en el transcurso de las últimas décadas. El avance acelerado de la ciencia y la tecnología y la inserción de los países en la economía internacional, demandan la integración de nuevos parámetros de control y nuevas herramientas metodológicas que hagan explícita la dimensión territorial, integrándola de manera efectiva en la práctica de la planificación a nivel regional y local. La Estrategia Regional de Desarrollo, como instrumento dinámico, debe actualizarse para orientar a la autoridad política en la toma de decisiones y en el diseño de programas y políticas, guiando la investigación y la inversión -pública y privada- al definir los ejes estratégicos del desarrollo.

Los esfuerzos políticos de planificación regional deben ser articulados, siendo la visión y el ordenamiento del territorio herramientas eficaces para regular, controlar y orientar el crecimiento, uso e intervención de la actividad humana sobre éste.

Las causas de los problemas territoriales no son distintas de aquellas que han originado los problemas ambientales (Ortega y Rodríguez, 2000): los planes económicos que han preconizado maximizar el beneficio económico como fin primordial; el predominio del interés privado y de corto plazo por sobre el interés público y de largo plazo; la planificación sectorial incapaz de integrar los aspectos ecológicos y la no inclusión de los beneficios ambientales en la contabilidad nacional. Sin embargo, las decisiones y acciones se basan

en las percepciones o visiones que se tienen del territorio, de cómo se considera que funciona el mundo y cual debería ser nuestro rol en éste.

Las personas con paradigmas que difieren ampliamente pueden tomar los mismos datos y llegar a conclusiones muy distintas, debido a que parten de supuestos o creencias enteramente diferentes. Ello explica la controversia respecto del territorio y los recursos. Según Miller (1994), dos conceptos principales están en conflicto: el concepto mundial de frontera y el de tierra sostenible u holístico. El primero es antropocéntrico y supone que por medio de la ciencia y la tecnología se puede conquistar, controlar y cambiar la naturaleza, para satisfacer necesidades y deseos presentes y futuros. El segundo es biocéntrico y supone que somos parte de un todo integrado, interconectado e interdependiente que opera bajo los límites de las leyes de la naturaleza, en vez de un conjunto fragmentado de partes independientes entre sí.

Para superar los desequilibrios territoriales se vienen diseñando desde el final de la Segunda Guerra Mundial, estrategias implícitas en las políticas nacionales. Para corregir desequilibrios horizontales, se mencionan las siguientes estrategias (Ortega y Rodríguez, 2000):

- establecimiento de una jerarquía equilibrada de asentamientos, corrigiendo desequilibrios de población, equipamiento, servicios públicos y localización industrial.
- ajuste de los planes urbanísticos a la ordenación,
- promoción de inversiones productivas en áreas rurales atrasadas,
- en áreas en declinación (industriales, mineras, agrícolas, etc.), reconversión industrial o retirada de producciones,
- en áreas de montañas, subvenciones a familias para evitar el abandono y asegurar un mínimo de bienestar.

Para corregir desequilibrios verticales:

- en áreas congestionadas, control de crecimiento de la población, ordenación de usos del suelo y protección del medio ambiente, desviando si es preciso inversiones a otras áreas,
- compatibilizar las actividades productivas con la aptitud del suelo,
- determinar las condiciones a que deben someterse las iniciativas de desarrollo urbano, agrícola, industrial y turísticos, adecuándolas a la aptitud del medio,
- Protección del medio ambiente.

Los documentos internacionales que han tratado el tema del territorio son varios y muchas veces han tenido carácter premonitorio. Así, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Esto-colmo, 1972), se establece que los recursos naturales deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación -según convenga- y que la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio. La carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, plantea algunas soluciones con ciertas visiones de futuro cuando afirma que los objetivos de la ordenación del

territorio necesitan nuevos criterios de orientación y uso del progreso técnico acorde con las exigencias económicas y sociales y no sólo con las de rentabilidad o de intereses sectoriales.

Por otra parte, la ordenación del territorio tiene que escalonarse en unidades cada vez más amplias desde el territorio mínimo hasta la biosfera, pasando por regiones, estados y continentes, marcando una jerarquía universal que solo podría abordarse aplicando el paradigma de sistemas. Sin embargo, se ha insistido en tratar el problema desde algunas disciplinas particulares, como economía, geografía u otras, y en planificar sectorialmente sin considerar la globalidad del espacio territorial.

La economía sostiene que la creciente importancia del territorio y la geografía en los procesos económicos, origina el resurgimiento del interés por la conceptualización teórica de los factores determinantes y por la dinámica del desarrollo territorial. Se han planteado, desde el siglo XIX a la fecha, numerosos marcos conceptuales para explicar las causas y condicionantes de la evolución territorial al interior de la economía nacional (Moncayo, 2001). Si bien no se ha llegado a una teoría unificada del espacio económico que integre las corrientes de pensamiento en esa materia, se estaría produciendo una confluencia de los diversos paradigmas

hacia una comprensión integral del territorio, en la que éste no sería un factor circunstancial del análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo de los procesos de desarrollo.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la última parte del siglo XX es la emergencia de la dimensión espacial como referente sustantivo de la economía y la política, tanto a escala nacional como mundial. Moncayo (2001) sostiene que paralelamente al “fin de la historia” se llegó a anunciar el “fin de la geografía” para significar que la globalización estaba tornando irrelevantes las distancias. Sin embargo, el hecho es que, muy por el contrario, las variables espaciales serían cada vez más determinantes. Esta suerte de reespacialización del acontecer socioeconómico ha ido induciendo toda una nueva forma de concebir el desarrollo económico. Los determinantes del desarrollo regional según las diferentes teorías pueden ser agrupados en dos vertientes principales: la espacial (o geográfica) y la funcional. Ambas están confluyendo hacia una concepción más integral del territorio, considerándolo un elemento explicativo esencial (Cuadro 1.1). Los aportes de la geografía socioeconómica indican que el desarrollo territorial trasciende el campo económico para entrar en la dimensión social, cultural y política.

Teorías	Determinantes
Teorías espaciales	
1. Von Thünen y la Escuela Alemana	Valor y calidad de la tierra – Transporte
2. Multiplicador de base-exportación (Friedmann) y Potencial de Mercado (Harris)	La demanda externa e interna
3. Ciencia Regional (Isard)	Modelo General
Teorías del Crecimiento Económico	
4. Centro, Periferia (Friedmann, Frank, Amin, CEPAL)	Desarrollo Asimétrico y Desigual
5. Causación Circular y Acumulativa (Myrda, Hirshman, Kaldor)	Retroalimentación de la expansión del mercado
6. Polos de Crecimiento (Perroux y Boudeville)	Interdependencias del tipo <i>input-output</i> en torno a la industria líder.
7. Etapas de Crecimiento (Clark, Fisher, Rostow)	Dinámica intersectorial interna
8. Teorías Neoclásicas del crecimiento (Show, Swan)	Tecnología, determinada exógenamente
9. Teorías del Crecimiento Endógeno (Romer, Lucas)	Capital Físico y Conocimiento, con rendimientos crecientes a escala y competencia imperfecta.
10. Acumulación Flexible (Piore, Sabel, Scott, Storper, Lipietz, Benko y los regulacionistas franceses e italianos).	Las economías flexibles, las PYMES, el capital social y la innovación.
11. La Nueva Geografía Económica (Krugman, Fujita, Venables, Henderson, Quah)	Efectos de aglomeración a la Marshall, con rendimientos crecientes a escala.
12. Geografía SocioEconómica e Industrial (Martín y los teóricos del post-fordismo)	Relaciones sociales territoriales
13. Crecimiento y convergencia	La convergencia neoclásica puede desvirtuarse a causa de los efectos acumulativos de aglomeración en los territorios más ricos.
14. Geografía Física y Natural (Sachs, Gallop, Mellinger, Venables)	Entorno Físico.

Cuadro 1.1 Síntesis de las teorías económicas sobre desarrollo territorial. Los enfoques propiamente espaciales corresponden a las teorías 1, 2, 3, 10 y 12 (Moncayo, 2001)

PARADIGMA TERRITORIAL Y MODELO DE DESARROLLO: CONCEPTOS CLAVES

El progreso del conocimiento en el campo del ordenamiento y planificación territorial no escapa a la forma general de progreso del conocimiento científico tecnológico. Si bien originalmente se utiliza el concepto de paradigma con más de veinte significados, una definición que considera los elementos comunes de cada uno de sus usos la señala Briones (2002): “concepción de los objetos de estudio de una ciencia, acompañada de un conjunto de teorías básicas sobre aspectos particulares de ese objeto. Ese contenido define los problemas que deben investigarse, la metodología por emplear y la forma de explicar los resultados. El paradigma

con esas características es aceptado por una comunidad científica determinada que así se diferencia de otras”.

Según Kuhn (1978), la investigación científica se desarrolla en cada momento en torno a paradigmas aceptados y sus resultados constituyen la ciencia normal, en un período histórico determinado. Un paradigma logra su predominio con la aceptación de una comunidad científica que lo legitima y a menudo acepta casi a ciegas, sin que se le ocurra -en la mayoría de los casos- que pueda existir otro. La comunidad científica impone su paradigma de diversas formas, principalmente mediante la educación científica.

Un paradigma es una forma de aproximarse a la realidad para conocerla y actuar en ella y su función es dirigir la actuación de una disciplina en sus labores habituales. En el concepto de paradigma se pueden distinguir cinco dimensiones: ontológica, epistemológica, metodológica, técnico instrumental y de contenido (Figura 1.2). La ontología se refiere a la naturaleza de la realidad en estudio, la que en este caso corresponde al territorio, su planificación y ordenamiento. En su dimensión más abstracta, la realidad puede reducirse a dos expresiones: una constituida por partes independientes entre sí, de causalidad lineal, que corresponden a una visión positivista asociada al método inventivo y a la inferencia, produciendo conocimiento nuevo “como agregado”; y una realidad formada por partes relacionadas, formando una unidad funcional o sistema (holismo) de causalidad circular, asociada al método sistémico que ordena el conocimiento producido por el método inventivo, vinculándolo

entre sí y dándole sentido. Se distinguen tradicionalmente las partes si son sujetos u objetos como matriz dual, y su diferencia da lugar a las ciencias sociales y naturales, donde lo específico de la ciencia social es su doble hermenéutica.

La dimensión epistemológica se refiere a la definición bajo la cual el conocimiento de la realidad se considera verdadero. No solo se determina la exigencia lógica de coherencia interna o inmanencia de la conciencia consigo misma, sino su correlato en la realidad externa. Finalmente, el pragmatismo como criterio de verdad determina la utilidad teórica o práctica del conocimiento. La evaluación del conocimiento tiene su marco axiológico en los criterios de preferencia del valor como la durabilidad, fundación, profundidad, relatividad y divisibilidad. La decisión finalmente se operacionaliza en términos de límites cognitivo, estético, ético y expresivo en un ámbito de gobernabilidad territorial dado.

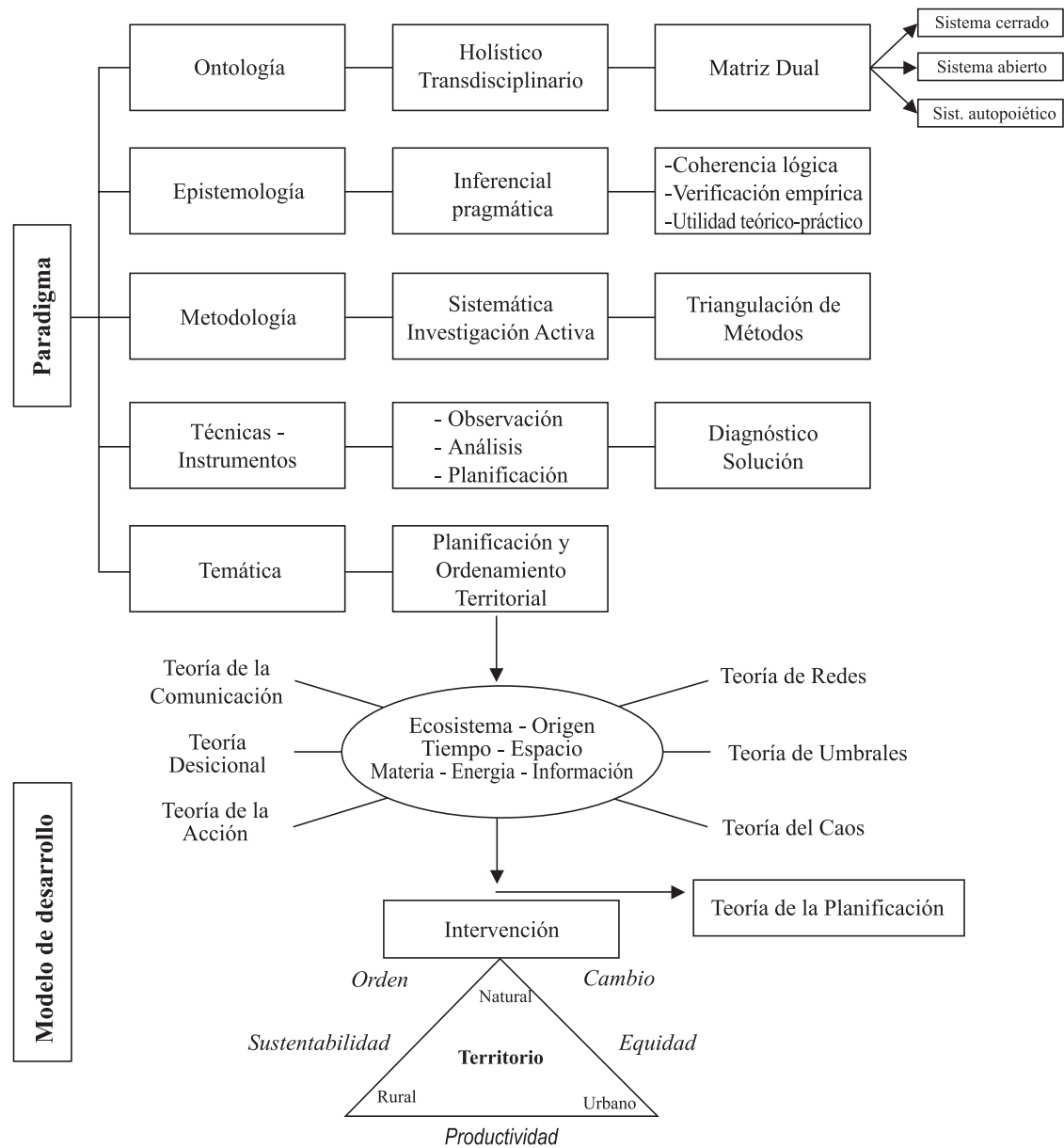


Figura 1.2 Dimensiones del paradigma y modelo tridimensional del territorio

PARADIGMA TERRITORIAL Y MODELO DE DESARROLLO: CONCEPTOS CLAVES

Planificación y ordenamiento territorial

De los antecedentes puede deducirse la necesidad de considerar al territorio en su conjunto y dar a la planificación un contenido integrador de todos los aspectos que intervienen, como problemas ambientales o usos idóneos, creándose una nueva disciplina llamada ordenamiento del territorio. Su objetivo fundamental es conocer las características del medio y valorar los recursos naturales para ordenar su uso, estableciendo restricciones y prioridades, para que la utilización del territorio sea el más adecuado a sus características y permita la conservación de los recursos

(Aramburu y otros, 1979).

La ordenación del territorio surge a principios de los 80' como respuesta a los resultados de las políticas regionales sectoriales y sus contradicciones que se traducen en desequilibrios horizontales y verticales. En la 6ª Reunión de la Conferencia Europea se vota por unanimidad la aprobación de la carta Europea de Ordenamiento Territorial, la que la define como una disciplina científica, política, interdisciplinaria, global, técnica y administrativa, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de la región y la organización física del territorio como un concepto rector. Es una disciplina propuesta para catalizar el saber acumulado de experiencias tanto en la planificación territorial como en el conjunto de disciplinas que coexisten y operan en un espacio común.

Según Barragán (1994), el ordenamiento del territorio se justifica como un mecanismo de prevención y reparación de los problemas generados por los des-equilibrios territoriales y las externalidades provocadas por el espontáneo crecimiento económico, donde los mecanismos de mercado resultan insuficientes. La ordenación territorial, sea regional o comunal, define los objetivos y metas a alcanzar luego de identificar los factores limitantes y potencialidades del territorio y caracterizarlos en una base de datos y en la cartografía correspondiente.

El modelo para planificar y ordenar el territorio debe seguir un principio determinado por premisas valóricas del enfo-

que de desarrollo que la cultura define. El principio del ordenamiento territorial es minimizar el impacto, igualar oportunidades y maximizar la aptitud (Figura 1.3). Estas premisas culturales corresponden al modelo de desarrollo sustentable que valoriza la sostenibilidad del componente natural del sistema, la equidad del componente social y la productividad del sistema tecnológico. La ordenación del territorio se apoya en tres conceptos claves del modelo: primero, la aptitud, capacidad o vocación del territorio; segundo, la estructura social cuya cultura determina medios legítimos y metas significativas y, tercero, el impacto o variación de la calidad ambiental después del uso y respecto de la situación inicial.

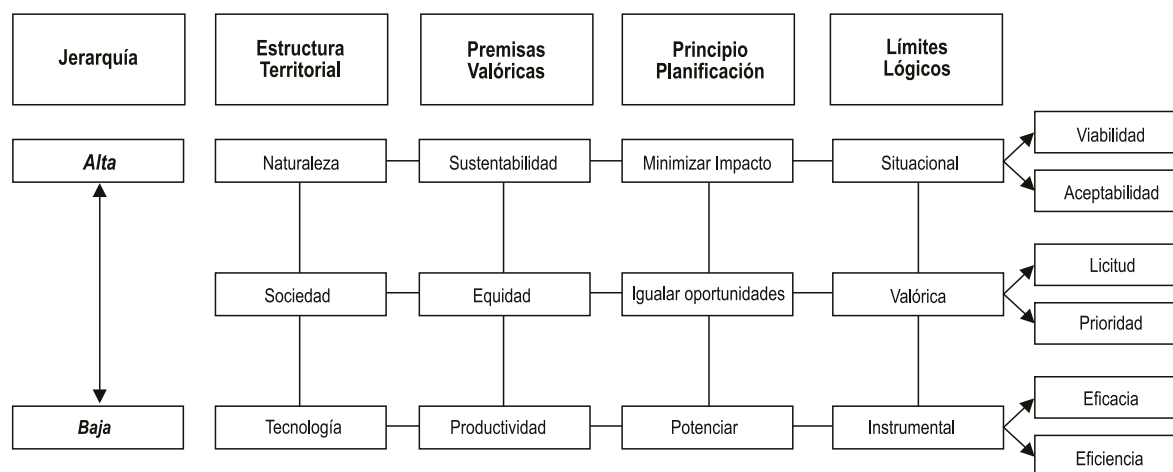


Figura 1.3 Estructura lógico valórica del principio para la planificación del territorio en el modelo de desarrollo sustentable

Cultura, estrategia y planificación

La cultura ocupa actualmente, y desde hace unas décadas, un lugar central en los sistemas decisionales (Thevenet, 1980). No hay cambio posible en una organización social sin tomar en cuenta la cultura. Schwartz y Davis (1981) proponen una matriz para analizar la congruencia de la estrategia con la cultura, y evaluar el riesgo cultural de implementar los cambios, definiendo cuatro alternativas genéricas. De este modo, Un “riesgo inaceptable” se presenta cuando no se hace caso de la cultura, y se deben realizar todo el esfuerzo posible para minimizar el riesgo inherente en una estrategia propuesta. Para ello se hará uso de una combinación de las tres alternativas: circunvalar la cultura, cambiar la cultura y modificar la estrategia. En su modelo pragmático para diseñar y diagnosticar sistemas sociales, Hax y Majluf (1993) asumen la cultura como la variable principal y proponen como hipótesis general que ésta condiciona la estrategia y que, a su vez, la estrategia condiciona la forma en que se determina la estructura de responsabilidad y autoridad en un sistema organizacional. Basados en la obra de E. Schein, los autores Hax y Majluf (1993) definen cultura como un conjunto de supuestos básicos subyacentes y creencias profundamente arraigadas y compartidas por los integrantes del grupo, que operando a un nivel preconciente, influyen en forma importante en la conducta de todos. La cultura

es el resultado de un proceso de aprendizaje de soluciones útiles para resolver tanto situaciones de sobrevivencia frente a amenazas externas, como situaciones de in-estabilidad por problemas de integración interna.

Se distinguen tres niveles en la cultura: el más interno o profundo son los supuestos o creencias con características distintivas (o *ethos* cultural); el segundo nivel corresponde a la expresión de la cultura en forma de valores adoptados o normas de conducta, y el nivel de manifestación más externa son las regularidades conductuales en los artefactos y creaciones (Figura 1.4).

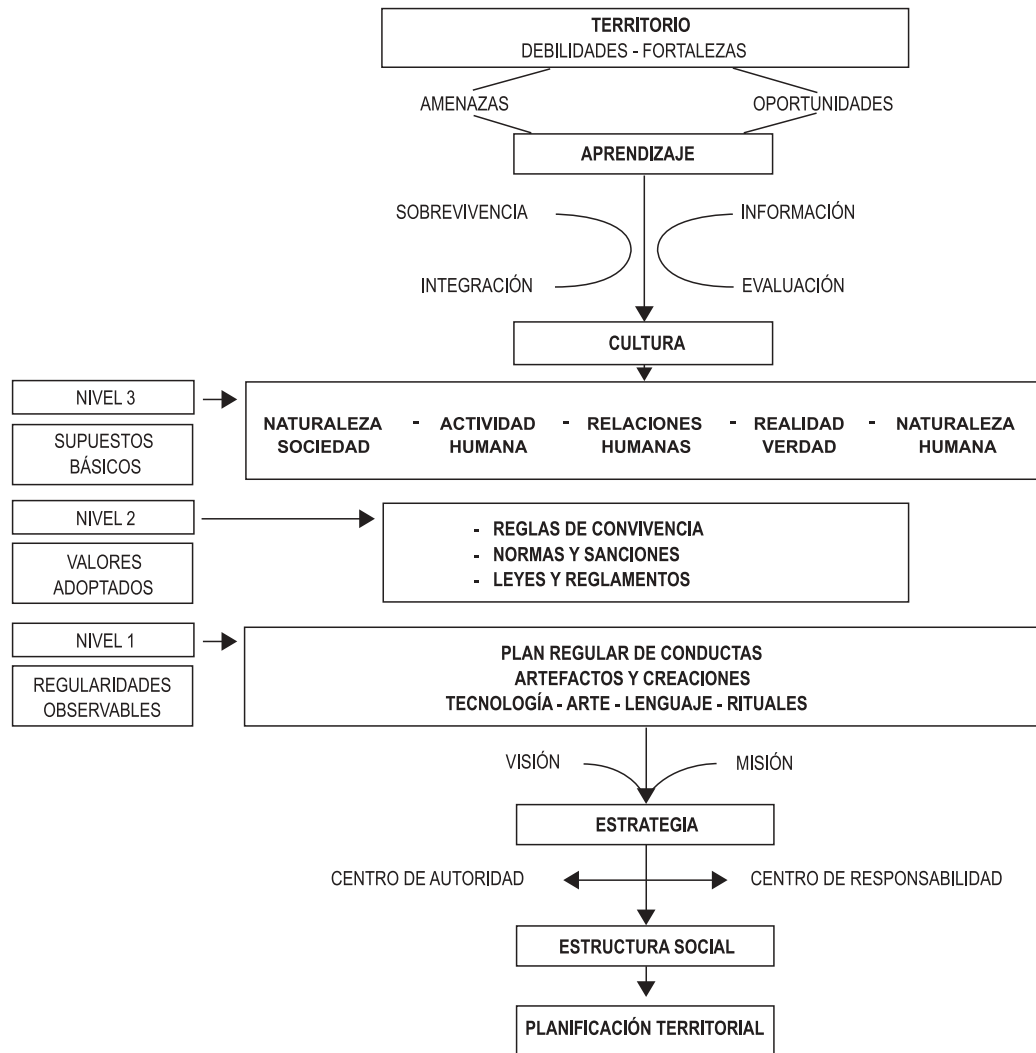


Figura 1.4. Supuestos culturales y sus niveles de manifestación en un enfoque contingencial. El ambiente del territorio condiciona la cultura, la cultura condiciona la estrategia y esta determina la estructura (Adaptado de Hax y Majluf, 1993)

En el marco de la teoría sociológica actual los sistemas sociales son sistemas de comunicación con un enfoque pragmático basado en la conducta. Las personas son sistemas de pensamiento que forman parte del entorno social, son considerados como “caja negra”, que dada su inestabilidad no permiten ser la base de hipótesis de orden social (Watzlawick y otros, 1983; Luhmann y De Georgi, 1993) y la cultura es considerada la premisa para tomar decisiones (Rodríguez, 1992).

La estrategia corresponde al primer conjunto de decisiones, relacionadas con la sobrevivencia del sistema, con sus propósitos de largo plazo y está condicionada por la cultura. El pensamiento estratégico expresa una filosofía de la acción se vincula directamente a la percepción e interpretación del

escenario donde se ponen en juego las intenciones, recursos y organización de los diferentes actores sociales. El éxito de la estrategia depende fundamentalmente del cálculo y coordinación de los fines y los medios.

La estrategia es un modelo o patrón coherente, integrativo y unificador de las decisiones, que expresa el propósito del sistema en términos de objetivos de largo plazo, programas de acción y prioridades de asignación de recursos (Hax y Majluf, 1993). En el proceso de formación de estrategias el análisis del ambiente interno y externo, en términos de fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades en los diferentes niveles de gestión, presentan un número elevado de maneras de alcanzar los ideales implícitos en el concepto de estrategia (Figura 1.5).

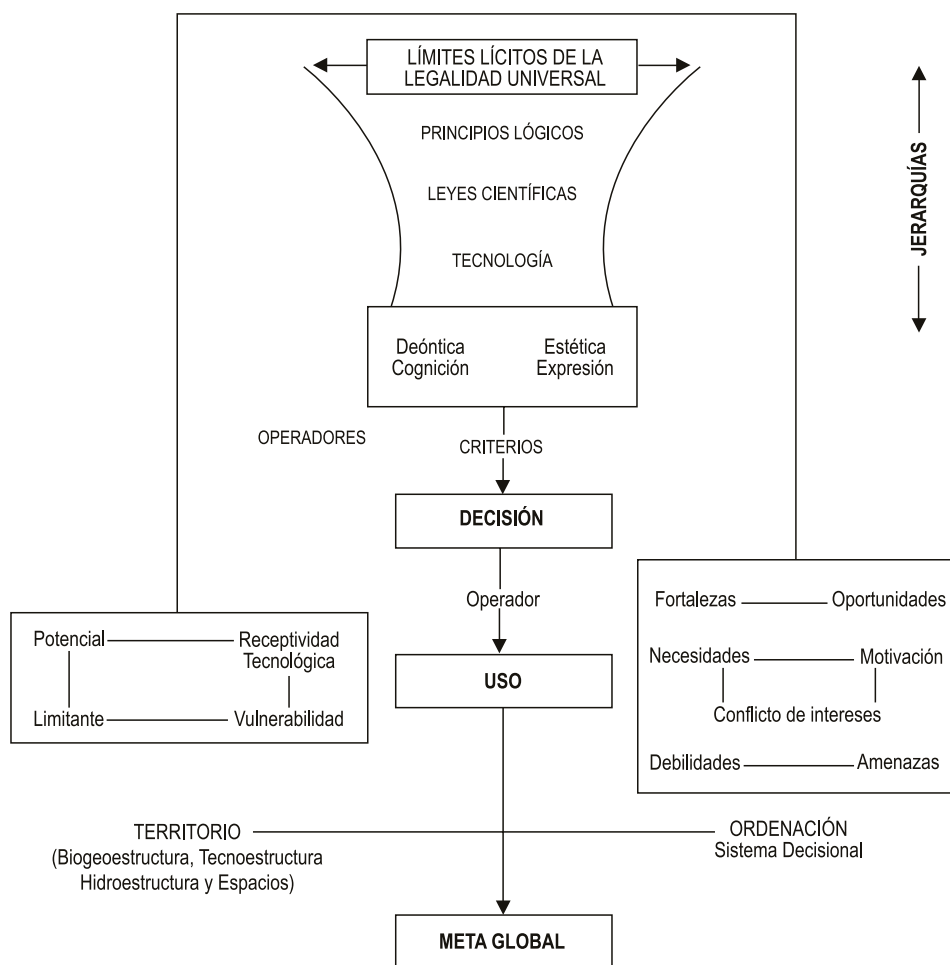


Figura 1.5 Estructura del proceso de toma de decisiones para la ordenación del territorio (Gallardo, 2002)

El proceso de planificación es un esfuerzo definido y disciplinado, orientado a la especificación de la estrategia y asignación de responsabilidades para su ejecución. Hay puntos en común que responden los nivel de cada uno de esos niveles y la secuencia en que se deben ejecutar (Hax y Majluf, 1993).

Los sistemas formales de planificación son una manera organizada de identificar y coordinar las principales tareas. Es un proceso sistemático y organizado, que opera a través de la organización, siendo su propósito desarrollar una adaptación coordinada y proactiva, prospectiva ante los cambios en el medio externo, en tanto busca mantener la efectividad interna. Coexistiendo con la planificación formal existe la planificación emergente, que da respuesta a fenómenos no previstos de oportunidades y amenazas con un ámbito usualmente circunscrito.

La estrategia define los objetivos y la planificación es la toma anticipada de decisiones destinada reducir la incertidumbre

y sorpresa; guiando la acción hacia la situación deseada. Planificar es intentar modificar, a partir de la voluntad humana, el curso de los acontecimientos (Leiferman, 1996) y permite salvar la brecha que nos separa de sitio al que queremos ir.

El plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y esperable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector. Se enmarca en un plan estratégico que sigue a un modelo de desarrollo, una definición de lo que se quiere como país y ese modelo a su vez es la expresión de una cultura, ideología o premisa valórica (Figura 1.6). Un plan hace referencia a las decisiones de carácter general que dan cuenta de los lineamientos políticos fundamentales, las estrategia de acción y el conjunto de medios y herramientas que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuesto. Es el parámetro técnico político en que se enmarcan los programas y proyectos. Cada unos estos términos indica distintos niveles de concreción de la acción, hasta llegar a las actividades y tareas.

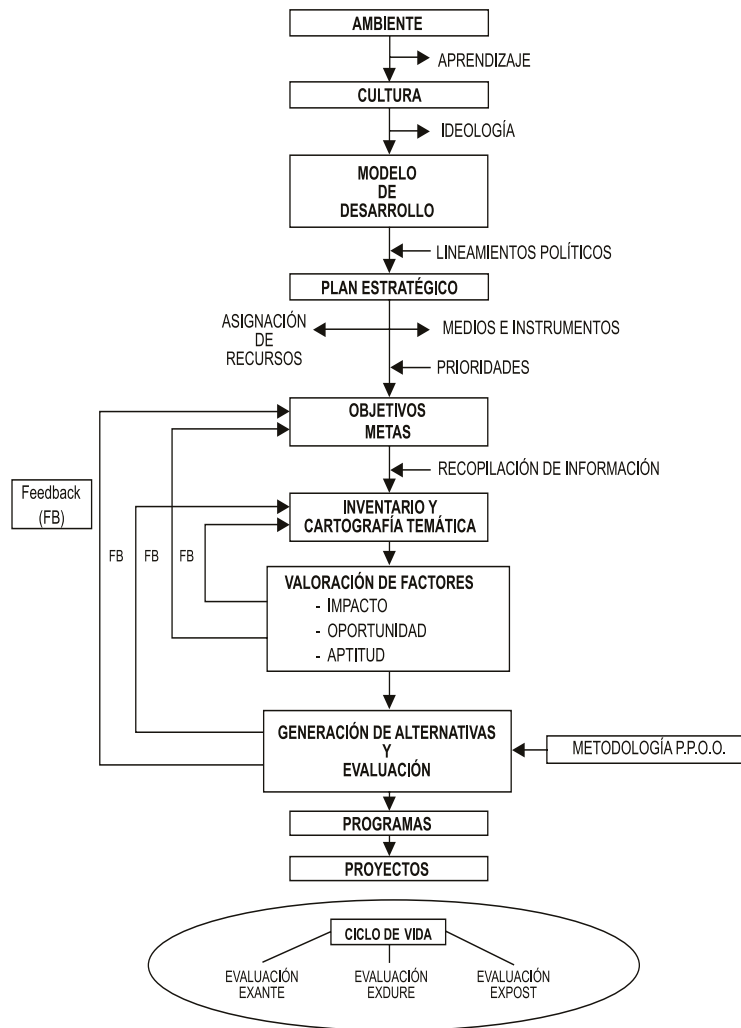


Figura 1.6 Proceso de planificación para la Ordenación Territorial en el marco de un modelo de desarrollo

La unidad territorial de la planificación

Gödel (1962), afirma que cualquier modelo se explica dentro de uno más amplio y general. La unidad de ordenamiento y planificación es el territorio y de acuerdo con el teorema no es posible presentar una descripción completa de un territorio particular teniendo como referencia solamente al propio territorio requiere de un modelo más amplio que los contenga.

El paradigma de sistemas es el más adecuado para dirigir las actividades de investigación e intervención de la planificación y ordenamiento territorial. La unidad básica o modelos que lo representa es el ecosistema, donde se distinguen tres subsistemas estructurales, la naturaleza o

biogeoestructura, la sociedad o socioestructura y la tecnología o tecnoestructura. Otros dos subsistema son externo y corresponden a los sistemas externos incidentes y entorno.

Los subsistemas estructurales se pueden clasificar según sus variables en unidades naturales y administrativas, como se muestra en la Figura 1.7.

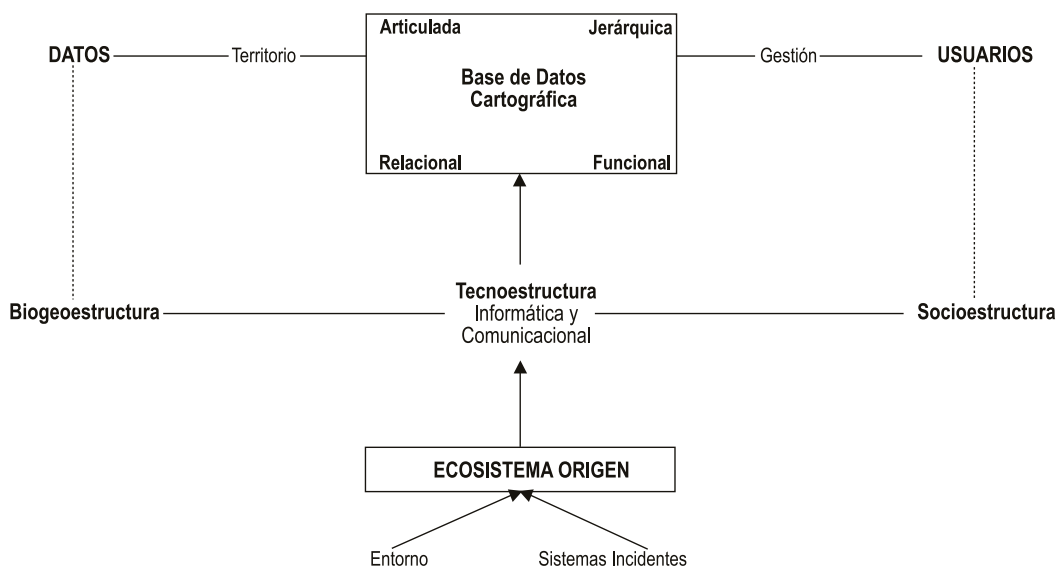


Figura 1.7 Infraestructura de gestión para la unidad territorial

El planeta es el territorio mayor y se define como sistema cerrado para la materia, abierto para la energía y autopoietico para la información. Así como los sistemas naturales se pueden analizar en términos de la materia, energía e información, los sociales son sistemas de comunicación que reducen complejidad mediante el sentido. Como sistema cerrado determinan su existencia según la relación entre el todo y las partes; como sistema abierto está determinado por la relación entre el sistema y su entorno. Los sistemas autopoieticos se caracterizan por su determinismo estructural, lo que les ocurre está fijado en su propia estructura y elaboran sus componentes bajo clausura operacional (Maturana, 1990).

Cambio de paradigma y complejidad

Se habla de cambio de paradigma en la planificación, se conoce el paradigma que no sirve y el paradigma por el cual debe ser cambiado, pero no se dice en que consiste el cambio ni quien debe realizarlo. Un nuevo paradigma aparece cuando alguien resuelve un par de problemas de un modo no convencional, sin emplear los patrones establecidos para ello. Después se debe recorrer un largo camino para conocer las pautas y regulaciones del nuevo paradigma y en la medida que el antiguo esté vigente el nuevo paradigma tiene pocas posibilidades de imponerse.

Los que propone un nuevo paradigma practican sus interacciones en mundos diferentes, de tal manera que los dos grupos de científicos ven cosas diferentes cuando miran desde el mismo punto en una misma dirección (Kuhn, 1978). Literalmente ven el mundo a través de sus propios paradigmas, lo que significa que éstos actúan como filtros y que todo dato que existe en el mundo y no se ajusta a su paradigma tiene dificultades para ser observado. Barker (1999) llama a este fenómeno “efecto paradigma”: lo que para una persona con una visión puede resultar notorio u obvio, puede ser casi imperceptible para otra, con un paradigma diferente. Definidos los paradigmas como su-pues-

tos, creencias o convicciones, solo se ve lo que se cree.

En el proceso de encontrar la solución a nuevos problemas, el paradigma antiguo descubrirá crecientes dificultades que no puede resolver. Los modificadores de paradigmas descubren paradigmas y los pioneros son los primeros en seguirlos. El modificador del paradigma juega un rol de agente de cambio e incita a pensar críticamente en el paradigma pre-valeciente. La comunidad sabe que el modificador les ofrece una alternativa de pensamiento sobre problemas que ellos no han podido resolver, sin embargo la comunidad continúa defendiendo su modelo. Los pioneros de los paradigmas tienen la habilidad de tomar decisiones correctas sin tener datos suficientes, no actúan racionalmente sino intuitivamente, llevados por convicciones. La evidencia nunca es suficiente y sin el pionero el paradigma no se impone. La comunidad se resiste al cambio porque no se ajusta a las reglas con la que es tan eficaz resolviendo problemas triviales.

La naturaleza es compleja y la sociedad se complejiza cada vez mas con el desarrollo del conocimiento y la tecnología. Frente a esa complejidad solo podemos aspirar a soluciones satisfactoria dada nuestra racionalidad limitada (Simon, 1965). En ese marco, los paradigmas son necesarios e inevitables para reducir complejidad con sentido, pues necesitamos reglas que permitan comunicar, decidir y actuar en un mundo complejo. Los paradigmas son funcionales porque permiten distinguir los datos importantes de los que no lo son y las reglas indican como tratarlos. La utilidad del enfoque holístico en la resolución de problemas territoriales se debe a que supone la complejidad territorial funcionando como una unidad, con lo cual la reduce. La formación de nuevos profesionales planificadores requiere de especialistas en cada disciplina pero, simultáneamente, con formación transdisciplinaria para entender lo que otras disciplinas proponen y actuar en forma conjunta en el problema común del desarrollo territorial.

Gobernabilidad territorial

La planificación territorial incluye como un supuesto endógeno el control que el componente antrópico logra ejercer sobre la naturaleza a través de sus acciones. La planificación no puede llevarse a cabo sin el supuesto de establecer un nuevo control del territorio. La gobernabilidad es la capacidad que se autoatribuye la persona de determinar los cambios y equilibrios ideales de alcanzar.

Los límites de la gobernabilidad están dados por cuatro dimensiones fundamentales: cognitiva, ética, estética y expresiva. Lo cognitivo establece la necesidad de conocer las variables y parámetros que representan tanto actores como al fenómeno físico-biológico donde se expresan y sus relaciones mutuas. Por otro lado, los cambios desencadenados

por decisiones de origen antrópico no pueden rebasar los límites de la legalidad ética. La dimensión estética expresa la armonía entre los diversos componentes del fenómeno, la cual debe ajustarse a los niveles aceptables por la sociedad y la naturaleza.

En lo expresivo el fenómeno representado como eco-sistema-origen se modifica hasta umbrales paramétricos acordes con las jerarquías egocéntricas y antropocéntricas.

En el contexto de la praxis y la poiesis, la gobernabilidad territorial se logra al alcanzar un cierto estado de armonía entre los servicios ambientales que genera el sistema a la sociedad, los cuales inherentemente presentan una expresión vital generando condiciones necesarias para la vida humana. Estos servicios tienen su expresión en el funcionamiento del ecosistema referente a las condicionantes antrópicas y no tienen en sí mismos una expresión económica, aún cuando arbitrariamente pueda cuantificarse su expresión monetaria relativa (Figura 1.8).

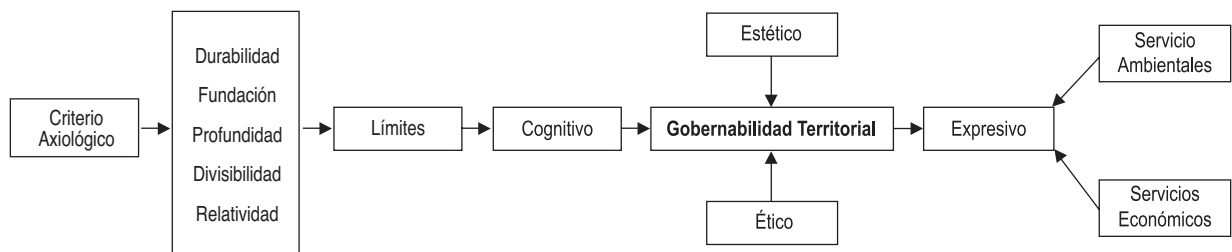


Figura 1.8 Dimensiones límites de la gobernabilidad territorial

Finalmente, la gobernabilidad del territorio pretende darle al ámbito antrópico territorial un equilibrio holístico integrado desde lo local o inmediato hasta lo global como el territorio todo. El objetivo de la planificación está condicionado por la gobernabilidad territorial que es posible lograr.

PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

La ordenación del territorio nace como una nueva disciplina que considera a la planificación que integra lo ambiental con el uso que se haga del territorio. El objetivo fundamental de la ordenación territorial es, luego de conocer las características del medio, valorar los recursos naturales con el fin de ordenar los posibles usos estableciéndose restricciones y prioridades de manera que permitan la sostenibilidad el sistema.

Como ya se indicó, la carta europea de ordenación territorial, aprobada en la sexta reunión de la Conferencia Europea, define a ésta como una disciplina científica, política, interdisciplinaria, global, técnica y administrativa cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de la región y la organización física del territorio como un concepto rector.

El principio de ordenamiento del territorio establece que se debe minimizar el impacto, igualar oportunidades y maximizar la aptitud, lo cual corresponde al modelo sostenible de desarrollo (Figura 1.9). Se apoya en tres conceptos claves: la aptitud o vocación, la estructura social y el impacto del uso en el sistema territorial.

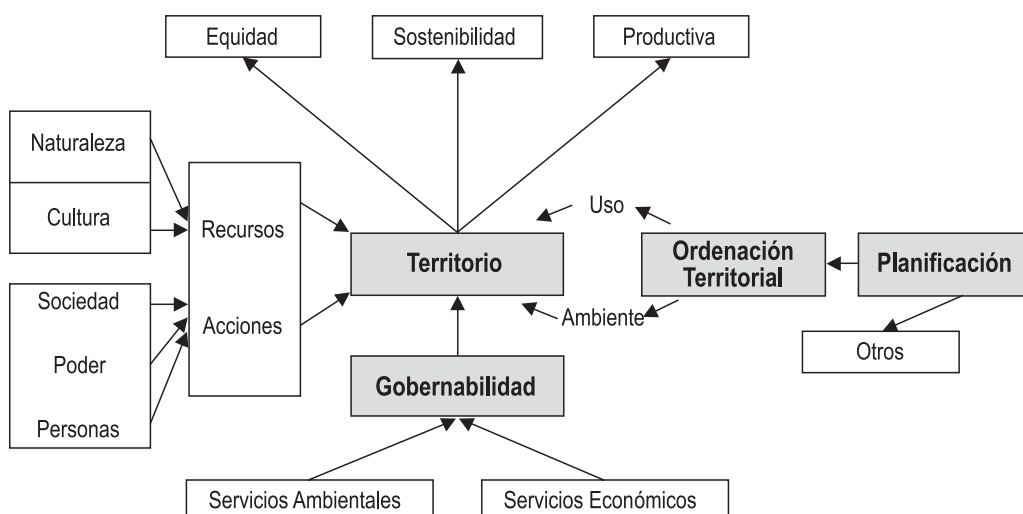


Figura 1.9 Esquema del modelo sostenible de desarrollo

PLANIFICACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO: MODELO LÓGICO

Al tenor de lo expuesto, el término genérico comúnmente empleado para señalar diferentes enfoques, instrumentos y propuestas de planificación que tienen como objeto la región, es precisamente la acepción planificación territorial del nivel regional, que bajo un formato de carácter orientador “marco” o “estratégico”- y al contrario de la planificación sectorial – enfatiza la integración multisectorial o transversal.

La localización del problema de planificación debe centrarse en la región, pues es el punto de partida más adecuado para iniciar el procedimiento resolutivo de la ordenación territorial y de las actividades que allí se desarrollan. La región es el macro ámbito donde se localizan las actividades específicas del territorio.

El modelo de planificación debe seguir una secuencia lógica (Figura 1.10), que se inicia por el análisis del desafío que enfrentan los planificadores que persiguen el desarrollo de una región dada. Se debe considerar las definiciones relativas tanto al territorio como a los actores, en especial, lo relativo a las tendencias generales, a los recursos naturales y artificiales, y a la relación entre los problemas y sus causas atendiendo los temas que el planificador puede intervenir. Incluye las funciones y presiones que se ejercen sobre el territorio y su uso.

El marco conceptual es la etapa fundamental del método de planificación. En éste se plantea la secuencia y etapas básicas a seguir. Es claro que luego de establecerse el marco conceptual del estudio, debe estructurarse el equipo multidisciplinario de trabajo, que incorpore a todos los especialistas requeridos para conformar un equipo coherente para ello. Éste debe identificar el problema que se preten-

de resolver y determinar los objetivos. Con ello se propone y decide el procedimiento específico a seguir en el estudio global. De éste se desprenden dos etapas simultáneas requeridas para la caracterización del territorio y de los actores sociales:

- determinación de las condicionantes físicas, y
- la de identificación de los actores sociales.

Los resultados de las etapas anteriores deben resumirse en las bases de datos e información del territorio y de los actores sociales. Esta actividad, además de concentrar la información con el fin de generar una imagen de la región, permite ligar el procedimiento con la etapa siguiente de análisis prospectivo. En ella se plantea el modelo de desarrollo del territorio. El análisis prospectivo incorpora como elementos principales la capacidad de acogida, el uso múltiple y las relaciones entre actividades.

El modelo territorial genera como componentes esenciales la zonificación en unidades de actuación, con limitantes y potencialidades definidas, que permitan integrar las actividades de los sectores parciales de actuación en una dimensión única territorial. Esta integración intersectorial genera como producto numerosos conflictos intersectoriales, los cuales deben ser resueltos de acuerdo a algún método de actuación.

La planificación estratégica es la etapa siguiente hacia la cual conduce todo este procedimiento, el cual incorpora los sistemas específicos de gestión, la infraestructura regional y la gestión genérica.

La última etapa de este proceso es la determinación de las estrategias instrumentales para llevar a cabo la aplicación de la propuesta contenida en la planificación estratégica. La visualización del proyecto es el complemento cartográfico que intenta el plan de acción.

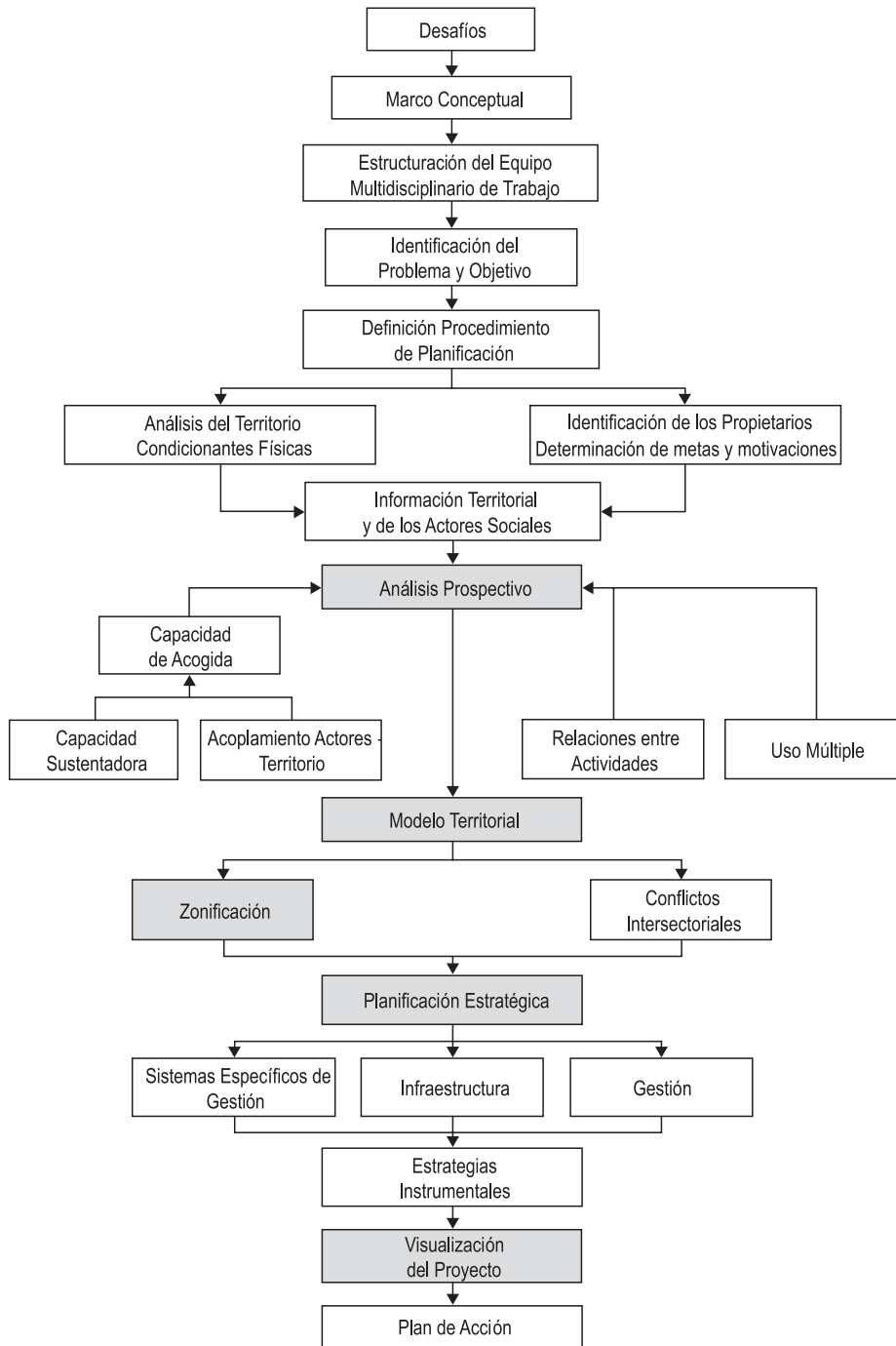


Figura 1.10 Modelo lógico de planificación regional

 Cuadernos

Bibliografía

- ARAMBURU, M. P. Y OTROS, 1979. Planificación física y ecología: modelos y métodos. Ed Magisterio Español, S.A., Madrid.
- BARKER, J.A. 1999. Paradigmas, el negocio de descubrir el futuro. McGraw Hill.
- BARRAGAN, J. 1994. Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. OIKOS-TAU, Barcelona, España.
- BIELZA DE ORI, V. 1991. Hacia una ordenación teórica de la ordenación del territorio. II Congreso Internacional.
- BRIONES, G. 2002. Epistemología de las ciencias sociales. ICFES, Colombia.
- CONAMA, 1997. Ley de Bases del Medio Ambiente. Comisión Nacional del Medio Ambiente, Chile.
- GALLARDO, S. 2002. Ámbito y meta en la ordenación territorial para la gestión comunal rural. En: Gastó, J. Rodrigo, P. e I. Aránguiz, 2002. Ordenación territorial, desarrollo de predios y comunas rurales. Fac. de Agronomía e Ingeniería Forestal Pontificia Universidad Católica de Chile, Lom Ediciones.
- GÖDEL, K. 1962. On formally undecidable propositions. Basic Books, N. Y., USA.
- HAX, A. y N. MAJLUF, 1993. Gestión de empresa con una visión estratégica. Dolmen.
- KUHN, T. 1978. La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica.
- LUHMANN, N. y R. De Georgi, 1993. Teoría de la sociedad. Universidad de Guadalajara, México.
- MATURANA, H. 1990. Biología de la cognición y epistemología. Ediciones Universidad de la Frontera, Chile.
- MIDEPLAN 2,000. Orientaciones metodológicas y sistematización de experiencias en planificación regional. Nuevos escenarios. División de Planificación Regional. Ministerio de Planificación, Chile.
- LEIFERMAN, U. 1996. Nociones organizacionales críticas para el proceso de planificación. INAP. Fichas Técnicas de Contenidos.
- MONCAYO, E. 2001. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. ILPES. Serie Gestión Pública.
- ORTEGA, R. y I. RODRIGUEZ, 2000. Manual de gestión del medioambiente. Cuarta Edición, MAPFRE.
- RODRIGUEZ, D. 1992. Diagnóstico organizacional. Ediciones Universidad Católica.
- SCHWARTZ, H. y ST. DAVIS, 1981. Matching corporate culture and business strategy. Organizational Dynamics, 10. Verano 1981, 30-48. En: Hax, A. y N. Majluf, 1993. Gestión de empresa con una visión estratégica. Dolmen.
- SIMON, H. 1965. O comportamiento administrativo. Río de Janeiro. Fundación Getulio Vargas. En: Chiavenato, H. 1994. Introducción a la teoría general de la administración. McGraw-Hill/Interamericana de México, S.A.
- THEVENET, M. 1980. Auditoría de la cultura empresarial. Ediciones Díaz Dos Santos.
- WATZLAWICK, P., BEAVIN, J. y D. JACKSON 1983. Teoría de la comunicación humana. Herder. Barcelona.