



UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y ARTES
SECCIÓN DE POSTGRADO Y SEGUNDA ESPECIALIZACIÓN

EL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO EN LA PLANIFICACIÓN VIAL: PROPUESTAS, CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES EN REDES VECINALES

Análisis comparado aplicado a dos subregiones de
Colombia y Paraguay

TESIS QUE SE PRESENTA PARA OPTAR EL GRADO DE:

MAESTRÍA EN CIENCIAS

CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANO REGIONAL

ARQ. ZOILA ZIULAY YI YANG

ASESORA: MG. ARQ. VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ

LIMA, OCTUBRE 2011

INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	2
INDICE.....	3
PRESENTACIÓN.....	9
 PRIMERA PARTE	
CAPITULO 1. GENERALIDADES	16
1.0 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	17
1.1 JUSTIFICACIÓN	17
1.2 ALCANCES Y LIMITACIONES	19
1.3 OBJETIVOS	19
1.3.1 Objetivo general	19
1.3.2 Objetivos específicos	19
1.4 HIPÓTESIS	20
1.4.1 Hipótesis general	20
1.4.2 Hipótesis particulares	20
1.5 ESQUEMA METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	21
CAPITULO 2. MARCO TEÓRICO	25
2.1 DESARROLLO	25
2.1.1 El concepto de desarrollo, evolución del concepto de desarrollo. El desarrollo humano. La globalización y el nuevo contexto de desarrollo	25
2.1.2 Desarrollo regional y desarrollo local. Sobre el concepto de Región. Nuevo entorno para el desarrollo regional	29
2.2 TERRITORIO	40
2.2.1 Conceptos sobre el territorio. Territorio y espacio. El territorio en el escenario actual. Territorio y desarrollo local. Territorio y sostenibilidad ambiental	40
2.2.2 Sobre el desarrollo territorial. La Nueva Ruralidad y el desarrollo local. El desarrollo productivo y el fortalecimiento institucional como soportes del desarrollo territorial. Desarrollo territorial integrado	47
2.3 PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO	54
2.3.1 Conceptos sobre la planificación y planificación del desarrollo. Características y principios de la planificación del desarrollo. El proceso de planificación. Tipos de planificación	54
2.3.2 Planificación y políticas públicas. La gestión social del territorio. Conceptos sobre políticas públicas y gestión del desarrollo. El enfoque territorial en la búsqueda de la gestión social del territorio. Articulación de las políticas públicas: las políticas sectoriales. Instrumentos de planeación para la gestión del desarrollo. La planificación y gestión del desarrollo en América Latina	64
2.3.3 Planificación y gestión del desarrollo en el ámbito subnacional. La planificación del desarrollo en el ámbito subnacional y su relación con el ámbito nacional. Planeamiento estratégico territorial para el desarrollo local. El papel de los gobiernos subnacionales en la planificación del desarrollo local. Algunos modelos y experiencias aplicados a territorios subnacionales	72
2.4 EL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO	79
2.4.1 Conceptos sobre el enfoque territorial y participativo. Dimensiones básicas a considerar en el enfoque territorial. Características del enfoque territorial (ET). Implicancias del enfoque territorial en las políticas públicas. Cohesión territorial y cohesión social como metas del desarrollo rural	79

2.4.2	Organización territorial y capacidad organizativa del territorio	87
2.4.3	El sistema urbano y sistema de asentamientos. Conceptos de sistema urbano y sistema de asentamientos. Elementos de análisis del sistema urbano de un territorio. Sistema de Asentamientos	89
2.4.4	El sistema de vínculos y comunicaciones. El sistema de transporte. El sistema de transporte terrestre carretero. Transporte rural y acceso rural	96
2.4.5	La participación en la planificación del desarrollo. ¿Por qué la planificación participativa? Principios y características de la participación en la planificación del desarrollo. Pautas para el diseño de procesos participativos. El proceso de elaboración del diseño de procesos participativos	102
2.5	LA PLANIFICACIÓN Y GESTION VIAL EN EL MARCO DE LA NUEVA VISIÓN DE DESARROLLO	110
2.5.1	Conceptos y elementos teóricos para la planificación y gestión vial. La oferta y jerarquía vial	110
2.5.2	Principios conceptuales de la planificación y gestión vial a partir del enfoque territorial y participativo.	113
2.5.3	Gestión vial moderna: principios y dimensiones de la intervención vial. La gestión vial descentralizada. Principios y criterios para la implementación de un sistema efectivo de conservación vial. Servicios de conservación vial y experiencia de las microempresas viales	115
CAPITULO 3. MARCO CONTEXTUAL PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN		123
3.1	EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL EN PAÍSES ANDINOS	123
3.2	MARCO CONTEXTUAL PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL EN LOS CASOS DE ESTUDIO	127
3.2.1	Caso estudio 1: La Subregión de Magdalena Medio, Departamento de Antioquia, Colombia	127
3.2.2	Caso estudio 2: El departamento de Alto Paraná, Paraguay	130

SEGUNDA PARTE

CAPITULO 4. PROPUESTA DE FUNDAMENTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO REGIONAL Y SUBREGIONAL		137
4.1	PRINCIPIOS CONCEPTUALES PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL A PARTIR DE LAS DIMENSIONES, CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO....	137
4.1.1	Propósitos del enfoque territorial y participativo considerados para la planificación vial vecinal	137
4.1.2	Dimensiones del enfoque territorial y participativo para la planificación vial vecinal	138
4.1.3	Características del enfoque territorial y participativo a considerarse en el marco de la propuesta para la planificación vial vecinal	140
4.1.4	Principios conceptuales considerados para la planificación vial vecinal a partir de las dimensiones, características y principios del enfoque territorial y participativo y en el marco de una nueva visión y estrategia de desarrollo	141
4.2	OBJETIVOS Y ALCANCES PROPUESTOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL	144
4.2.1	Objetivos de la planificación vial vecinal	144
4.2.2	Alcances de la planificación vial vecinal	144
4.3	CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO SUBREGIONAL Y REGIONAL	145
4.3.1	Elementos estratégicos de análisis territorial en el proceso de planificación vial vecinal	146
4.3.2	Estrategia territorial para la implementación del proceso de planificación vial vecinal	147
4.3.3	La estrategia participativa propuesta para el proceso de planificación vial vecinal	148
4.4	LA SECUENCIA METODOLÓGICA CONCEPTUAL PROPUESTA PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL	150
4.4.1	Fase preparatoria	151
4.4.2	Fase de acopio, análisis y sistematización de información primaria y secundaria	152
4.4.3	Fase de diagnóstico integrado. Caracterización del territorio y los ejes de desarrollo, diagnóstico de la problemática vial, la problemática vial subregional en el marco de su visión de desarrollo	153
4.4.4	Fase de propuesta de solución a la problemática vial vecinal. Identificación de los ejes de integración económica y social. Definición y priorización de los ejes viales estratégicos. Priorización de caminos vecinales. La segmentación del listado priorizado de caminos vecinales. Formulación de objetivos y	161

	políticas para la gestión vial. Determinación del servicio requerido. El Programa de intervenciones y el Programa de Inversiones.	
4.4.5	Fase de institucionalización del Proceso de planificación vial vecinal	165
4.5	PROCESO PARTICIPATIVO	166
4.5.1	Consideraciones para el diseño e implementación del proceso participativo	166
4.5.2	Las instancias participativas propuestas para el proceso de planificación vial vecinal	167
4.5.3	Eventos participativos de la planificación vial vecinal	169
CAPITULO 5. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL: PROPUESTA DE CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES VIALES VECINALES BAJO UNA VISIÓN DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. Análisis casuístico comparado		
5.1	PROBLEMÁTICA VIAL EN LOS DOS CASOS DE ESTUDIO PARA LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL	171
5.1.1	Caso Estudio 1: Subregión Magdalena Medio, Región Antioquia, Colombia. Caracterización general. Centralidades económicas del territorio subregional. Esquema de organización territorial. Nodos de desarrollo y núcleos de servicios urbano-rurales. Centralidades sociales culturales. Diagnóstico vial vecinal. Problemática vial e incidencia de la oferta vial en el desarrollo local y subregional	172
5.1.2	Caso Estudio 2: Departamento de Alto Paraná, Paraguay. Caracterización general. El territorio como soporte físico del sistema productivo local y departamental. Centralidades económicas del territorio departamental. Esquema de organización territorial. Nodos de desarrollo y núcleos de servicios urbano-rurales. Centralidades sociales culturales. Diagnóstico vial vecinal. Problemática vial e incidencia de la oferta vial en el desarrollo local y departamental.....	186
5.1.3	Rol de las vías terciarias en el marco de los objetivos de desarrollo local e integración al desarrollo regional	205
5.2	PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICOS. APLICACIÓN COMPARADA EN LOS CASOS DE ESTUDIO	205
5.2.1	Criterios y pautas metodológicas	205
5.2.2	Componentes de la estrategia de intervención vial vecinal	207
5.3	LOS EJES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIALES Y LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS DEPARTAMENTALES. PRIORIZACIÓN DE LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS	207
5.3.1	Criterios y pautas metodológicas. Ejes de Integración económico y territoriales. Ejes viales estratégicos. Sistema de priorización de los ejes viales estratégicos	207
5.3.2	Aplicación de los criterios y pautas metodológicas para la identificación de los ejes de integración económica y social y ejes viales estratégicos en los dos casos de estudio. Análisis comparado de la aplicación de la propuesta en los casos de estudio. Determinación de los ejes de integración económica y territorial. Identificación y priorización de los Ejes Viales Estratégicos. Ejes viales estratégicos de magdalena medio. Análisis comparado de la aplicación de la propuesta en los casos de estudio	210
5.4	PRIORIZACIÓN DE CAMINOS VECINALES POR SU IMPORTANCIA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO LOCAL E INTEGRACIÓN AL DESARROLLO REGIONAL	220
5.4.1	Criterios y pautas metodológicas	220
5.4.2	Construcción del sistema de variables e indicadores para la priorización de vías vecinales por su importancia en el desarrollo local	222
5.4.3	Operativización del proceso de priorización de caminos vecinales	226
5.4.4	Aplicación casuística comparada de los criterios y pautas metodológicas para la priorización de los caminos vecinales. Propuesta de reestructuración de los caminos de segundo orden del departamento de Alto Paraná. Sobre la preparación de los listados de caminos vecinales en los casos de estudio para la aplicación del sistema de variable e indicadores propuesto. Sistema de reajuste. Resultados obtenidos del proceso de priorización de caminos vecinales	227
5.5	PRIORIZACIÓN DE CAMINOS VECINALES POR SU IMPORTANCIA EN LA INTEGRACIÓN AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	240
5.5.1	Determinación de los caminos vecinales por rangos de importancia en el desarrollo local e integración al desarrollo regional.	240

5.5.2	Políticas de intervención vial para lograr el nivel de servicio esperado en la red vial vecinal. Políticas para la gestión vial. Políticas de intervención vial	241
5.5.3	Requerimientos de la red vecinal para lograr el nivel de servicio esperado. Programa de Intervención en la red de caminos vecinales	244
5.5.4	Aplicación casuística en Alto Paraná y Magdalena Medio. Determinación de los caminos vecinales por rangos de importancia para la formulación de las políticas de intervención vial vecinal. Políticas de intervención vial. Nivel de servicio requerido. Programa de intervenciones viales vecinales	245
CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		251
BIBLIOGRAFÍA		258
 ANEXOS		
ANEXO 1:	Estudio de caso 1: marco contextual y normativo para la planificación vial en la subregión de Magdalena Medio, Antioquia, Colombia. Estudio de caso 2: Marco contextual y normativo para la planificación vial participativa de caminos vecinales en Paraguay	269
ANEXO 2:	Caso de estudio 1: Magdalena Medio	282
ANEXO 3:	Caso de estudio 2: Alto Paraná	326
ANEXO 4:	Matrices priorizadas de caminos vecinales de Alto Paraná y Magdalena Medio. Mapa de caminos priorizados de Alto Paraná y Magdalena Medio. Programa de intervenciones de Alto Paraná y Magdalena Medio	352

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.3.1	Diferencias de planificación con la planificación tradicional	62
Tabla 2.3.2	Diferentes enfoques de gestión para el desarrollo	71
Tabla 2.4.1	Elementos de análisis del sistema urbano	92
Tabla 4.1.1	Propuesta de principios conceptuales considerados para la planificación vial vecinal construidos a partir del enfoque territorial y participativo	143
Tabla 4.3.1	La planificación vial vecinal y los objetivos de desarrollo local y regional	145
Tabla 4.4.1	Secuencia metodológica para la planificación vial vecinal	168
Tabla 5.1.1	Principales ferias en la subregión de Magdalena Medio	175
Tabla 5.1.2	Áreas diferenciadas por su dinamismo, subregión Magdalena Medio	176
Tabla 5.1.3	Áreas de especialización productiva en la subregión de Magdalena Medio	177
Tabla 5.1.4	Importancia de los Nodos de desarrollo – Magdalena Medio	180
Tabla 5.1.5	Importancia de los Núcleos de servicio urbano rurales – Magdalena Medio	180
Tabla 5.1.6	Red Vial de la subregión de Magdalena Medio	183
Tabla 5.1.7	Estado de la red vial terciaria por superficie de rodadura – Magdalena Medio	184
Tabla 5.1.8	Áreas de especialización productiva – orden de importancia – Alto Paraná	192
Tabla 5.1.9	Áreas diferenciadas por su dinamismo – Alto Paraná	193
Tabla 5.1.10	Orden de importancia de los nodos de desarrollo – Alto Paraná	196
Tabla 5.1.11	Núcleos de servicios de importancia alta – Alto Paraná	198
Tabla 5.1.12	Clasificación de la red vial por ámbitos y superficie de rodadura	201
Tabla 5.3.1	VARIABLES e indicadores de priorización de los Ejes viales estratégicos	209
Tabla 5.3.2	Priorización de los ejes viales estratégicos –Magdalena Medio	215
Tabla 5.3.3	Priorización de los ejes viales estratégicos –Alto Paraná	217
Tabla 5.4.1	VARIABLES e indicadores para la priorización de caminos vecinales por su importancia en el desarrollo local	222
Tabla 5.4.2	Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores espaciales	223
Tabla 5.4.3	Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores económicos	224
Tabla 5.4.4	Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores sociales	224
Tabla 5.4.5	Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores técnicos	225
Tabla 5.4.6	Matriz de priorización de caminos vecinales por Indicadores ambientales	225
Tabla 5.4.7	Índices de inafectación ambiental de la vía vecinal	225

Tabla 5.4.8	Ejemplo de operativización de indicadores ambientales	226
Tabla 5.4.9	Factor de reajuste para la priorización de vías troncales – Alto Paraná	229
Tabla 5.4.10	Factor de reajuste para la priorización de vías vecinales para su integración al eje vial estratégico – Alto Paraná	232
Tabla 5.4.11	Factor de reajuste para la priorización de vías vecinales para su integración al eje vial estratégico – Magdalena Medio	232
Tabla 5.4.12	Aplicación del sistema de variables e indicadores para la priorización de caminos vecinales por su importancia en su integración al desarrollo local y regional	238
Tabla 5.5.1	Caminos vecinales priorizados por rangos de importancia	240
Tabla 5.5.2	Ejemplo de priorización de intervenciones viales de acuerdo al rango de importancia de la vía	242
Tabla 5.5.3	Programa de intervención vial – horizonte 5 años	244
Tabla 5.5.4	Escenarios propuestos para la intervención vial vecinal – Alto Paraná	248
Tabla 5.5.5	Escenario 1 propuesto para las intervenciones viales de 2° orden – Alto Paraná	249
Tabla 5.4.6	Escenario 1 propuesto para la intervención vial vecinal – Alto Paraná	249
Tabla 5.5.7	Síntesis del Programa de Intervención de vías terciarias – Magdalena Medio	250
Tabla 5.4.8	Nivel de servicio esperado de las vías terciarias al año 10 – Magdalena Medio	250

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1.1	Nuevos escenarios del desarrollo regional	38
Gráfico 2.1.2	Nuevo paradigma de desarrollo regional	39
Gráfico 2.2.1	Descentralización y desarrollo local	49
Gráfico 2.2.2	Innovación y desarrollo territorial	52
Gráfico 2.2.3	Principales elementos del concepto de desarrollo territorial integrado.....	53
Gráfico 2.2.4	Los tres tipos de factores para impulsar territorios inteligentes y procesos de desarrollo territorial integrado	54
Gráfico 2.3.1	Fases del proceso de planificación estratégica	63
Gráfico 2.3.2	Enfoque territorial en las políticas públicas	66
Gráfico 2.3.3	Niveles de planificación evolutiva	66
Gráfico 2.4.1	Organización territorial y los objetivos de desarrollo regional	88
Gráfico 2.5.1	Ciclo de caminos	118
Gráfico 2.5.2	Curva de deterioro de caminos en el tiempo	118
Gráfico 2.5.3	Curvas comparativas del ciclo fatal y deseable de los caminos	120
Gráfico 4.5.1	Talleres subregionales del proceso de planificación vial vecinal participativa	170
Gráfico 5.1.1	Esquema de Región exportadora – Alto Paraná	190
Gráfico 5.2.1	Estrategia de Intervención vial	206
Gráfico 5.3.1	Indicadores de priorización de los ejes viales estratégicos	209
Gráfico 5.3.2	Ejes de integración económica y social – Magdalena Medio	211
Gráfico 5.3.3	Ejes de integración económica y social – Alto Paraná	213
Gráfico 5.3.4	Ejes Viales estratégicos – Magdalena Medio	214
Gráfico 5.3.5	Ejes Viales estratégicos – Alto Paraná	216
Gráfico 5.3.6	Indicadores de priorización de los ejes viales estratégicos – Alto Paraná	218
Gráfico 5.4.1	Representación gráfica del indicador ambiental	225
Gráfico 5.4.2	Matriz de priorización de caminos de segundo orden – Alto Paraná	230
Gráfico 5.4.3	Matriz de priorización de caminos de tercer orden ó vías vecinales – Alto Paraná	231
Gráfico 5.4.4	Camino vecinal 2604 – Alto Paraná	238
Gráfico 5.4.5	Camino vecinal 2605 – Alto Paraná	239
Gráfico 5.4.6	Camino vecinal 2231 – Alto Paraná	239

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 5.1.1	Localización de los nodos de desarrollo y los núcleos de servicios – Magdalena Medio	181
Mapa 5.1.2	Red vial subregional –Magdalena Medio	185
Mapa 5.1.3	Localización de los nodos de desarrollo –Alto Paraná	197
Mapa 5.1.4	Localización de los núcleos de servicios para el desarrollo local –Alto Paraná	199
Mapa 5.1.5	Sistema vial carretero – Departamento Alto Paraná	204
Mapa 5.4.1	Propuesta de reestructuración de la red vial de 2 y 3 orden – Alto Paraná	229

Mapa 5.4.2	Caminos vecinales priorizados – Departamento Alto Paraná	233
Mapa 5.4.3	Caminos vecinales priorizados – Subregión Magdalena Medio	234

PRESENTACIÓN

Tradicionalmente la planificación vial estaba orientada a resolver los problemas de la red vial considerando dos asuntos básicos: el nivel de intervención requerido por cada camino, entendido como intervención ingenieril, y el orden de prioridad en que los caminos deben ser intervenidos. Bajo este panorama, los caminos constituían un fin en sí mismo, y la planificación vial consistía en la elaboración de programas anuales de ejecución de obras. Es decir una planificación sectorial que no respondía a una visión holística enmarcada en sus correspondientes planes de desarrollo. Por otro lado, los procesos de planificación vial derivaban en planes de escasa sostenibilidad, como consecuencia de débiles mecanismos de participación durante el proceso de planificación, y que se reflejaban en el divorcio entre las demandas de la población y/escaso aprovechamiento de las sinergias obtenibles de estos procesos para la construcción de capacidades locales y desarrollo de capital social. Los documentos resultantes representaban ejercicios normativos irrelevantes a la hora de orientar recursos, acciones y, lo más importante, tomar decisiones, no logrando constituirse en instrumentos útiles de gestión.

Por otro lado, en las últimas dos décadas, a nivel de los gobiernos de la región latinoamericana, se viene reconociendo en la planificación del desarrollo, el rol protagónico del territorio como centro de los procesos socioculturales, ambientales y productivos sobre el cual se materializan los objetivos internos de desarrollo en sus diferentes escales –nacional, regional, local. Incorporar la dimensión territorial y participativa del desarrollo en las políticas públicas implica para el Estado, desarrollar a diferentes escalas políticas transversales de coordinación de las políticas sectoriales sobre el territorio, a fin de consolidar una estructura territorial que promueva la interacción entre los espacios locales, las regiones, y las regiones con el mundo, bajo un sistema de redes de articulación e integración sobre el territorio, como base de un desarrollo integral.

La planificación vial, bajo un enfoque holístico e integrada a la planificación del desarrollo, conceptúa los caminos como un “medio,” y al sistema vial como factor estructurador del territorio y por ende, factor de desarrollo. La planificación vial desarrollada con los principios del enfoque territorial y participativo se enfoca desde una visión de gestión política y socio económica, y una perspectiva de integración territorial en el marco de la nueva visión de desarrollo, que supera la visión de los caminos como un conjunto de obras por realizar. Esto impone una visión sistémica del camino como parte de una red para lograr la funcionalidad que se le asigna en la planificación vial. La incorporación del enfoque territorial y participativo en la planificación vial implica reconocer los factores claves en la organización del territorio que determinan su competitividad: el sistema de redes articuladas: centros nodales y redes viales, que constituyen los factores de integración física del territorio y base de una estrategia de desarrollo integral, así como la participación de los actores durante todo el proceso de planificación vial como base de su sostenibilidad y la institucionalidad necesaria para una adecuada gestión vial moderna.

A mediados de la década de 1990, basados en estudios del Banco Mundial y la CEPAL que revelaban el deplorable estado de la infraestructura vial en países andinos y sus escasas repercusiones en el logro de los objetivos de desarrollo propuestos, algunos gobiernos de América Latina, con el apoyo del BM, el BID, la CAF, y otros organismos de cooperación financiera, iniciaron importantes procesos de planificación vial participativa orientados a la modernización de la gestión vial en el marco de los objetivos de desarrollo correspondiente a cada territorio. Como consecuencia, diferentes metodologías y experiencias de planificación vial para las redes viales secundarias y terciarias han sido desarrolladas y aplicadas en países andinos como Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay y Perú, siendo el caso peruano, a través del Programa de Caminos Rurales - Provías Rural, hoy Provías descentralizado – reconocido a nivel mundial como uno de los casos exitosos por los resultados logrados, y base para el desarrollo de metodologías similares aplicados al contexto particular de cada país. Actualmente, esta metodología ha sido mejorada y aplicada a nivel nacional teniendo como objetivo final lograr la conformación de los Institutos Viales provinciales en todas las municipalidades locales del país para la gestión vial vecinal. El análisis y evaluación de los resultados obtenidos del caso peruano permitieron mejorar la metodología para subsanar algunas de las carencias y problemas detectados inicialmente, siendo los más destacables: (i) la priorización de caminos aislados, sin una visión de red, lo que redundaba en falta de conectividad; y (ii) la elegibilidad los de caminos según los criterios del proyecto y no de las propias comunidades beneficiarias; y, (iii) reclamos de las comunidades no intervenidas, entre otros.

Dentro de este escenario, el proceso de planificación y gestión vial exige un abordaje metodológico que permita lograr los objetivos políticos, técnicos y sociales delineados y derivados de la funcionalidad de las vías, estableciéndose criterios y pautas metodológicas para el desarrollo del proceso, construidas considerando el territorio y la población como protagonistas centrales de la planificación, y en el marco de su necesaria integración a los objetivos de desarrollo local y regional, y bajo una visión de gestión sostenible.

La presente investigación enfocará sus esfuerzos en demostrar que la aplicación de los principios conceptuales del enfoque territorial y participativo a los procesos de planificación y gestión vial vecinal, va a permitir enfrentar con una visión de planificación y gestión del desarrollo, holística y sistémica, la problemática vial vecinal y de accesibilidad de la población rural a los servicios sociales y productivos, priorizando las intervenciones viales vecinales acorde con las necesidades de desarrollo local y articulación al desarrollo regional.

El enfoque territorial y participativo enmarcado en la planificación del desarrollo, constituye una herramienta teórica para la gestión concreta del desarrollo local y regional, que se sitúan en la esencia de los procesos de planificación del desarrollo. Por una parte, está la noción de que el ejercicio de la planificación constituye fundamentalmente un proceso colectivo, de participación y construcción de acuerdos

entre los actores y agentes del desarrollo a nivel territorial; y por otra, el criterio que apunta a valorar el territorio como referente y espacio de proyección espacial de las políticas y actuaciones de desarrollo, a fin de solucionar los desequilibrios en el desarrollo social, aprovechar el potencial de desarrollo económico derivado de la situación particular de cada contexto, valorar la riqueza cultural manifiesta en las diferentes formas de apropiación del medio natural, y asegurar el mejor aprovechamiento del territorio y la preservación de la oferta ambiental como condición que asegure un desarrollo sostenible.

Siendo el objetivo de la investigación el desarrollo de una propuesta de fundamentos teórico metodológicos para la planificación y gestión vial vecinal enmarcada en la planificación del desarrollo teniendo como base conceptual los principios del enfoque territorial y participativo, se ha considerado necesario construir un marco teórico que permita relacionar en un primer nivel un marco teórico contextual para tejer las categorías conceptuales de “desarrollo”, “territorio”, “planificación y gestión del desarrollo” y localizar en ese tejido un segundo nivel que aborda el marco teórico directo para la “planificación y gestión vial vecinal,” acorde con los objetivos de “desarrollo local e integración al desarrollo regional,” teniendo al “enfoque territorial y participativo” como base conceptual para la construcción de la propuesta de fundamentos teórico metodológicos para la planificación y gestión vial vecinal y la priorización de vías vecinales para su integración al desarrollo local y regional.

El análisis casuístico se ha aplicado a dos territorios subnacionales: la Subregión de Magdalena Medio (Gobernación de Antioquia, Colombia) y el departamento de Alto Paraná (Paraguay); en ambos territorios de categoría subnacional se desarrollaron procesos de planificación vial vecinal aplicando las pautas y criterios metodológicos propuestos, con las particularidades correspondientes a cada territorio y a su contexto socio económico, que han permitido validar la hipótesis planteada en la presente investigación.

Dentro de los alcances del presente trabajo de investigación, se pretende que los fundamentos teóricos y metodológicos que se proponen para llevar adelante el proceso de planificación vial vecinal y la propuesta de estrategia de intervención para la priorización de intervenciones viales para su integración al desarrollo local y regional basados en los principios del enfoque territorial y participativo, constituyan un aporte al conocimiento de la planificación vial enmarcado en la planificación del desarrollo; y la propuesta metodológica que se presenta pueda ser adaptada a otras realidades para el desarrollo de procesos de planificación vial participativa de redes vecinales a nivel nacional y en otras regiones de Latinoamérica.

La investigación se estructuró en seis capítulos, cuya descripción y contenido es el siguiente:

- En el primer capítulo, Generalidades, se exponen los aspectos relativos a la delimitación del problema a investigar, los objetivos planteados en el marco de la planificación del desarrollo y el aporte al conocimiento de la planificación del desarrollo, como propósito de toda tesis de investigación. Con base en ello se formulan las hipótesis enfocadas de manera directa para demostrar que los

principios teóricos del enfoque territorial y participativo constituyen la base conceptual para la construcción de la propuesta de pautas y criterios metodológicos para la planificación vial vecinal y priorización de intervenciones viales vecinales con visión de desarrollo local e integración al desarrollo regional.

- El segundo capítulo corresponde al Marco teórico-conceptual que ha servido de base para la construcción de la propuesta. Se introduce en un primer momento las principales aproximaciones de distintos teóricos sobre los alcances y evolución de los conceptos: “Desarrollo”, “Territorio”, “Planificación y gestión pública”, y “Planificación vial”; destacando la estrecha interrelación entre estas categorías conceptuales en la nueva visión de desarrollo; y que van a sustentar teóricamente el desarrollo de los conceptos, objetivos y alcances que se presentan sobre la “Planificación Vial Vecinal” y “desarrollo local.” Se profundiza el marco teórico directo sobre el Enfoque Territorial y Participativo y la planificación vial vecinal en el marco de la nueva visión de desarrollo local y regional, como base conceptual para la construcción de la propuesta teórica metodológica que se desarrolla en el cuarto capítulo y que constituye la hipótesis de la investigación.
- El tercer capítulo comprende el Marco contextual para el desarrollo de la investigación, se introduce algunas experiencias de planificación vial vecinal a nivel de los países andinos, y se presenta el contexto general de los territorios en que se aplicó la propuesta de criterios y pautas metodológicas de planificación vial vecinal en los dos casos de estudio: el departamento de Alto Paraná (Paraguay) y la subregión de Magdalena Medio (Antioquia, Colombia). Los casos de estudio que se presentan constituyeron en su momento experiencias piloto para la aplicación de la propuesta de procedimientos y pautas metodológicas para la planificación vial vecinal participativa que se desarrollaron en dichos territorios. El objetivo, en ambos casos fue validar la propuesta metodológica a fin de extender, en una segunda fase, la propuesta a otras entidades territoriales de sus respectivos países. Estas experiencias fueron llevadas a cabo en el marco de sendos convenios entre organismos multilaterales y los gobiernos nacionales y subnacionales correspondientes, con el fin de promover el fortalecimiento de la gestión vial local bajo una perspectiva de gestión vial moderna y participativa; y con el objetivo de mejorar sustantivamente la infraestructura vial vecinal para elevar la accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos, priorizando las intervenciones viales con una perspectiva de desarrollo local e integración al desarrollo regional.
- El capítulo cuarto corresponde a la Propuesta de fundamentos teóricos metodológicos que se plantea para la planificación y gestión vial vecinal con una visión de desarrollo local e integración al desarrollo regional, construida a partir de los principios, propósitos y dimensiones fundamentales del enfoque territorial y participativo; y que se engloban en la cohesión social y económica y la cohesión territorial. Se destacan las siguientes dimensiones para la propuesta presentada: (i) la dimensión holística y sistémica del territorio; (ii) la continuidad entre la dimensión urbana y rural, como espacio de planificación en donde se establecen relaciones funcionales y de intercambio que sustentan, complementan y equilibran las dinámicas sobre el territorio; (iii) la dimensión de globalidad, o de

complementariedad territorial; y (iv) la participación de los actores en la gestión del territorio y sus recursos, a fin de orientar y generar los cambios deseados en los espacios de planificación.

La Propuesta de fundamentos teóricos metodológicos que se plantea para la planificación y gestión vial vecinal con una visión de desarrollo local e integración al desarrollo regional se estructuró con los siguientes componentes:

- a) *Los objetivos y alcances de la planificación vial vecinal* en el marco de la propuesta presentada, y los principios conceptuales construidos para la planificación vial vecinal a partir del enfoque territorial y participativo.
- b) *Las consideraciones estratégicas para la planificación y gestión vial vecinal* bajo un enfoque territorial y participativo para que la red vial vecinal se constituya en factor para el desarrollo local e integración al desarrollo regional, y el plan resultante como el proceso mismo, en herramienta de gestión territorial y de concertación de acciones, programas y proyectos.

Se destaca dos de los factores claves que intervienen en el concepto de “capacidad organizativa del territorio” del enfoque territorial para el logro de los objetivos de desarrollo local y competitividad territorial: un eficiente sistema de asentamientos y de sistema de articulación ó de vínculos. Se presentan los elementos estratégicos identificados para el análisis territorial con fines de planificación vial vecinal, y se propone la estrategia territorial y la estrategia participativa para la implementación del proceso de planificación vial vecinal.

- c) *La secuencia metodológica conceptual* propuesta para el proceso de planificación vial vecinal desarrollada a partir de los principios del enfoque territorial y participativo. En ella se describe brevemente las pautas y criterios metodológicos para las fases propuestas, explicando el componente técnico y el participativo e institucional propuesto para llevar adelante el proceso de planificación vial vecinal para su integración al desarrollo local y regional.

Se destaca dos momentos fundamentales en la secuencia metodológica propuesta, el primero correspondiente a la identificación técnica, participativa y consensuada de la problemática vial para establecer los requerimientos de articulación local y regional; el segundo momento comprende la propuesta técnica institucional para la llegar a la solución a la problemática vial.

El segundo momento corresponde a la propuesta de solución a la problemática vial se basa en una estrategia de intervención vial que incorpora mecanismos técnicos participativos e institucionales que van a permitir formular políticas para la gestión de las vías vecinales por su importancia en el desarrollo local e integración al desarrollo regional. Se destaca durante el proceso el uso de mecanismos participativos con referente territorial que facilita el consenso y la suscripción de acuerdos.

- En el capítulo quinto, se desarrolla la Propuesta de *Estrategia de intervención vial para la priorización de intervenciones viales vecinales* bajo una visión de desarrollo local y regional. Este capítulo constituye la demostración de la hipótesis planteada inicialmente, se propone la estrategia de intervención vial y se presenta el análisis comparado de los resultados de la aplicación del modelo teórico en los casos de estudio. En la estrategia de intervención vial se propone el sistema de variables e indicadores para determinar la importancia de los caminos para el desarrollo local e integración al desarrollo regional; y los criterios para determinar grupos de caminos por rangos de importancia a fin de formular políticas de intervención vial homogéneas por grupos, que van a establecer finalmente la calidad de las intervenciones viales de acuerdo al nivel de servicio requerido de las vías por su funcionalidad.

- Por último, en el capítulo 6 se presentan las Conclusiones y Recomendaciones de la investigación, se exponen los resultados generales y se afirma que se han logrado los objetivos inicialmente planteados en cuanto a proponer, a partir del enfoque territorial y participativo, los fundamentos teórico metodológicos para la planificación vial vecinal a fin de que la infraestructura vial vecinal se constituya en factor de desarrollo local y de integración al desarrollo regional; y demostrar a través de la aplicación casuística la validez de las pautas y criterios teórico metodológicos y el sistema de variables propuestos.

La presente tesis se ha enfocado a investigar sobre los aspectos conceptuales y teóricos necesarios para construir los fundamentos teóricos metodológicos para la demostración de la hipótesis planteada, dejando entrever otras cuestiones relevantes del desarrollo regional y local que abren líneas de investigación y opciones de actuación que engloban el tema de “planificación sectorial” enmarcados en la planificación del desarrollo. Se parte del principio de que no existen soluciones únicas a los problemas de desarrollo, y se considera que a través de los principios del enfoque territorial y participativo es posible construir una propuesta teórica metodológica válida para el problema planteado.

La propuesta teórica metodológica construida a partir de los principios del enfoque territorial y participativo propuesta pretende servir como consulta y referente metodológico para la planificación y gestión vial vecinal en el marco de la planificación del desarrollo, tomando como base su validación en la aplicación casuística en las experiencias desarrolladas. Si bien, a nivel nacional, como se ha mencionado, se cuenta con una valiosa experiencia en planificación vial vecinal, se considera importante para los investigadores y estudiosos del tema la consulta de otras experiencias desarrolladas en el contexto latinoamericano.

Es relevante mencionar las fuentes de consulta que sirvieron para abordar los diferentes aspectos tratados en la investigación y las bases de datos que sustentan la propuesta planteada en este trabajo; dichas fuentes fueron las siguientes: “Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Subregional Participativo,” (2006), propuesta metodológica elaborada para ser aplicado en las subregiones de la Gobernación de Antioquia, Colombia; “Manual de procedimientos para la formulación

del Plan Vial Participativo de Vías Vecinales,” (2008), propuesta metodológica elaborada para ser aplicado en los departamentos del Paraguay.

Ambas propuestas metodológicas fueron aplicadas en proyectos pilotos que culminaron en instrumentos de gestión para sus respectivos gobiernos subnacionales: el “Plan vial vecinal participativo de la Subregión de Magdalena Medio, Antioquia” (2009); y el “Plan vial vecinal participativo del departamento de Alto Paraná, Paraguay” (2008). Estos proyectos fueron coordinados por el Eco. Angel Escobar en el marco de sendos convenios suscritos entre el BID y la Gobernación de Antioquia en el caso de Colombia, y el BID con el Gobierno de Paraguay a través del Ministerio de Obras Públicas (MOPC-Paraguay); en estos proyectos tuve una participación directa en el diseño de los manuales de procedimiento para la planificación vial vecinal, y en la asesoría técnica para su aplicación en los proyectos pilotos respectivos. La utilización de la información de estas fuentes constituye la aplicación casuística de la propuesta planteada, lo que permite dar certeza de que los resultados que se presentan en esta tesis como tal fueron obtenidos de la aplicación de dichos proyectos. La generalidad de los resultados ha sido publicada por las instituciones correspondientes en sus países respectivos.

PRIMERA PARTE

GENERALIDADES

MARCO TEÓRICO

MARCO CONTEXTUAL

CAPÍTULO 1. GENERALIDADES

1.0 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La planificación vial en los países de la región latinoamericana ha sido entendida hasta hace una década como la formulación de planes de actuación sectoriales, orientado al diseño ingenieril de la infraestructura vial y a la definición de criterios técnicos para la conservación y/o ampliación de la oferta vial. Han constituido procesos desarrollados verticalmente, cerrados y sin la participación de la sociedad civil. Los resultados obtenidos bajo este estilo de planificación no necesariamente han respondido a una visión de desarrollo local ó regional, ni a requerimientos de competitividad y organización del territorio, ni a demandas de mayor accesibilidad física de la población a servicios y a mercados; haciendo ineficiente el gasto de los escasos recursos públicos y agravando muchas veces los desequilibrios territoriales y acentuando el nivel de pobreza de la población.

La limitada capacidad organizativa de un territorio y, específicamente, la debilidad de su sistema de asentamientos y de su sistema de vínculos ó articulación, es reconocida como uno de los factores de aislamiento social y económico de los espacios rurales deprimidos, constituyendo un reto para sus gobiernos locales articular su territorio como base para promover el desarrollo local y el incremento de la calidad de vida de su población.

Otro obstáculo que se presenta en los actuales procesos de planificación vial vecinal, reside en la escasa sostenibilidad de los planes resultantes, como consecuencia de débiles mecanismos de participación durante el proceso de planificación, y que se reflejan en el divorcio entre las demandas de la población y/o escaso aprovechamiento de las sinergias obtenibles de estos procesos para el desarrollo del capital social. Estos procesos de planificación se traducen generalmente en documentos que representan ejercicios normativos irrelevantes a la hora de orientar recursos, acciones y, lo más importante, tomar decisiones, no logrando constituirse en instrumentos útiles de gestión.

1.1 JUSTIFICACIÓN

En las últimas dos décadas, a nivel de los gobiernos de la región latinoamericana, se viene reconociendo en la planificación del desarrollo, el rol protagónico del territorio como centro de los procesos socio-culturales, ambientales y productivos sobre el cual se materializan los objetivos internos de desarrollo en sus diferentes escalas – nacional, regional, local. Incorporar la dimensión territorial del desarrollo en el diseño de las políticas implica para el Estado desarrollar a diferentes escalas políticas transversales de coordinación de las políticas sectoriales sobre el territorio, a fin de consolidar una estructura territorial que promueva la interacción entre las regiones, y de las regiones con el mundo, bajo un sistema de redes de articulación e integración sobre el territorio como base de un desarrollo integral.

Así mismo, dentro de los principios del enfoque territorial, se reconoce como factores de competitividad de un territorio la existencia de un sistema urbano regional (ciudades

y asentamientos) dinámico y articulado como soporte y motor de las actividades productivas y sociales, y un sistema de vínculos interno y externo (transporte y comunicaciones), que potencie la integración del territorio y articule los flujos sociales y económicos, generando ejes o corredores de desarrollo, que articulan espacios rurales y espacios productivos con mercados y centros nodales. En este contexto, los sistemas de comunicación intermodales adquieren cada vez mayor importancia. La accesibilidad, conectividad, velocidad y seguridad para el transporte de los flujos se convierten en factor de competitividad de un territorio, constituyendo una condición necesaria para poner en marcha los objetivos de desarrollo local, regional y nacional, orientándose a una dimensión global. La limitada capacidad organizativa de un territorio y, específicamente, de su sistema de asentamientos y de su sistema de articulación, se reconoce como uno de los factores de aislamiento social y económico de los espacios rurales deprimidos, constituyendo un reto para sus gobiernos locales lograr los objetivos de desarrollo territorial como base para promover el desarrollo local y el incremento de la calidad de vida de su población.

La concepción de la planificación se ha modificado sustancialmente hacia una concepción holística de la planificación, donde los planes de actuación, planes sectoriales, son subsidiarios a los planes nacionales y a los objetivos de desarrollo. Por otro lado, los gobiernos nacionales y sub-nacionales reconocen que tanto el proceso para la planificación, como el documento plan resultante, pueden y deben constituir, además de los objetivos técnicos, importantes mecanismos e instrumentos para la movilización social, transferencia de capacidades y concertación de alianzas para una mejor gestión vial. Los planes viales como instrumentos de gestión normativos para los gobiernos locales, además de orientar eficientemente la inversión vial en el marco de una visión local y regional de desarrollo, deben permitir a los gobiernos sub-nacionales buscar financiamientos externos, concertar alianzas de inversión con el sector privado, y ser actualizados periódicamente de acuerdo a los cambios que ocurran en el escenario regional, nacional e internacional.

Dentro de este escenario, el proceso de planificación vial exige un abordaje metodológico que permita lograr los objetivos técnicos y sociales arriba mencionados, que establezca criterios y pautas metodológicas para el desarrollo de dicho proceso, considerando el territorio y la población como protagonistas centrales de todo proceso de planificación, y en el marco de su necesaria integración a los objetivos de desarrollo local y regional.

La presente investigación centra su esfuerzo en demostrar que la aplicación de los principios conceptuales del enfoque territorial y participativo a la planificación vial vecinal permite enfrentar eficientemente con mayor integralidad la problemática vial, los problemas de accesibilidad de la población rural a los servicios sociales y productivos, y la priorización de las intervenciones viales vecinales acorde con las necesidades de desarrollo local e integración al desarrollo regional.

El análisis casuístico se aplicará a dos territorios sub-nacionales: la Subregión de Magdalena Medio (Gobernación de Antioquia, Colombia) y el departamento de Alto Paraná (Paraguay); en donde se desarrollaron procesos de planificación vial vecinal bajo las pautas y criterios metodológicos propuestos.

1.2 ALCANCES Y LIMITACIONES

Dentro de los alcances del presente trabajo de investigación, se pretende que los fundamentos teóricos y metodológicos que se proponen para la planificación vial vecinal y la priorización de intervenciones viales para su integración al desarrollo local y regional, constituyan un aporte al conocimiento para la planificación del desarrollo teniendo como base teórica el enfoque territorial y participativo, el cual involucra la perspectiva de territorio y población en los objetivos de la gestión y planificación del desarrollo. Asimismo, se pretende que la propuesta sirva de referencia para la aplicación de procesos de planificación vial participativa de redes vecinales en otras regiones de Latinoamérica.

El interés de la autora en la investigación del tema propuesto nació en su participación en el equipo encargado de la elaboración del Manual de Procedimientos para la Planificación Vial Participativa para los países de Colombia (Gobernación de Antioquia), y Paraguay (Ministerio de Obras Públicas del Gobierno de Paraguay); así como en la aplicación de dicha metodología en dos pilotos aplicativos: la Subregión de Magdalena Medio (Gobernación de Antioquia, Colombia) y el departamento de Alto Paraná (Paraguay). Estos trabajos se realizaron durante los años 2006 al 2008, período en que se llevaron a cabo las tareas de recojo de información secundaria de las diferentes instituciones, e información primaria a través de reconocimiento de campo, talleres participativos, entrevistas, encuestas y *focus groups*.

Por las características del trabajo de investigación propuesto, en el que los casos de estudio constituyen procesos de análisis de las experiencias de planificación desarrollados con anterioridad, las fuentes de información para los capítulos correspondientes se obtendrán básicamente de la información recolectada en las entidades oficiales pertinentes y producida en el marco de las experiencias trabajadas en los años 2006 – 2008, en los respectivos ámbitos de estudio.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo general

Aportar en la construcción conceptual y metodológica de la planificación vial vecinal para su integración al desarrollo local y regional, desarrollada a partir del enfoque territorial y participativo de la planificación del desarrollo.

1.3.2 Objetivos específicos

Entre los objetivos específicos se encuentran:

- a) Desarrollar un marco teórico que permita construir la relación entre desarrollo, territorio, y planificación y gestión vial en el marco de los objetivos de desarrollo, destacando el enfoque territorial y participativo como base conceptual para la construcción de la propuesta.

- b) Elaborar la propuesta de fundamentos teóricos metodológicos que orienten la planificación vial vecinal para su integración al desarrollo regional y subregional, bajo los principios del enfoque territorial y participativo.
- c) Construir un sistema de variables e indicadores a ser utilizados en la propuesta teórica metodológica para la priorización de intervenciones viales vecinales en coherencia con los objetivos de integración al desarrollo regional y subregional.
- d) Realizar un análisis de la aplicación de la propuesta de planificación vial vecinal en los espacios de estudio, bajo el contexto de la problemática vial que presentan sus territorios y, enmarcado en sus objetivos de desarrollo regional y de desarrollo subregional respectivos.
- e) Elaborar las conclusiones y recomendaciones de la propuesta teórica metodológica a partir del análisis comparativo de su aplicación en los espacios de estudio.

1.4 HIPÓTESIS

1.4.1 Hipótesis central

“La planificación vial vecinal, desarrollada bajo criterios y pautas metodológicas construidas a partir de los principios del enfoque territorial y participativo, permitirán priorizar eficientemente las intervenciones viales de los gobiernos locales para responder a las demandas de accesibilidad física de la población a los servicios sociales y productivos, e integración de los espacios locales a los ejes económicos regionales en el marco de los objetivos de desarrollo regional y subregional.”

1.4.2 Hipótesis central

Entre las hipótesis particulares que se plantean en la presente tesis de investigación se encuentran las siguientes:

- a) La participación social y territorial en el proceso de planificación vial vecinal permitirá priorizar las intervenciones viales vecinales a fin de que respondan a las reales demandas de accesibilidad territorial de la población a los servicios sociales y productivos locales y regionales.
- b) El análisis del sistema de asentamientos y/o espacios que cumplen el rol de centralidades económicas y sociales, permitirán establecer la importancia relativa de los caminos en su función de articulación e integración del territorio para el desarrollo local y regional.
- c) La priorización de intervenciones en la red vial vecinal, aplicando los fundamentos teórico-metodológicos del enfoque territorial y participativo de la propuesta, y traducidos en criterios espaciales, económicos, sociales, técnicos y ambientales;

permitirán establecer la importancia relativa de las vías vecinales para el desarrollo local.

- d) Los caminos vecinales priorizados por su importancia local y evaluados por su articulación a los corredores económicos y sociales regionales, determinarán su orden de importancia para el desarrollo local e integración al desarrollo regional.

1.5 ESQUEMA METODOLÓGICO PARA LA INVESTIGACIÓN

El proceso metodológico seguido para el desarrollo de la investigación fue por aproximaciones sucesivas incorporando procesos de análisis y síntesis en el proceso de abstracción, construcción del marco teórico y de la propuesta y la aplicación casuística de la misma; mediante procesos interrelacionados, dinámicos e interactivos, utilizando las fuentes de información correspondientes, aplicando procesos de investigación hipotético inductivo-deductivo.

En el proyecto de investigación se consideró la técnica de análisis documental, como la principal técnica de recolección de datos a utilizar, considerando como factores indispensables la validez y confiabilidad de los datos en los casos de estudio, para garantizar los resultados de la medición de las variables estudiadas. Se ordenó y clasificó la información de acuerdo a los contenidos y la posterior finalidad de los mismos, y en función de las variables e indicadores, de las unidades de análisis del proyecto de investigación.

Cabe indicar que durante el proceso de planificación vial vecinal en los casos de estudios seleccionados se utilizaron diversas técnicas de recolección de datos, como recojo de información primaria a través de entrevistas, talleres participativos de difusión, diagnóstico y propuestas, *focus groups* y trabajos de observación de campo, a fin de recoger datos físicos espaciales de los casos de estudio, además de desarrollar la difusión y socialización del proceso de planificación.

El diseño metodológico planteado responde al marco conceptual donde se prioriza la funcionalidad de la red vial terciaria como principal elemento de articulación de la vivienda con los servicios urbanos que mejoran el nivel y la calidad de vida de la población rural; y, por otro lado, el rol articulador de las vías terciarias entre las áreas productivas y los mercados y ferias locales a los corredores económicos y sociales regionales. Las ciudades y centros poblados cumplen una función dinamizadora como núcleos de cohesión territorial y social en este proceso de construcción del desarrollo: en la economía local y como ofertadora de servicios urbanos, y como nodos de desarrollo en su atracción económica de los flujos económicos sociales internos y externos a la región.

El esquema de trabajo para la investigación se desarrolló en tres fases interactivas, por aproximaciones sucesivas. En la primera fase se realizó una primera revisión y análisis de la literatura más relevante en la materia para establecer un marco conceptual y de los temas centrales materia de investigación de la tesis, como son los conceptos de: (i) desarrollo, desarrollo regional y desarrollo local; y (ii) territorio y

planificación para el desarrollo. Ello tenía por finalidad construir un marco teórico que relacione estos conceptos e integrarlos al concepto de enfoque territorial y participativo, como base teórica clave en la formulación de pautas y criterios metodológicos para la planificación vial vecinal desde una visión de integración al desarrollo local y regional, cuál es la hipótesis a demostrar.

En la segunda fase se realizó una revisión de experiencias de planificación vial a nivel de los países andinos, para analizar el marco contextual en que se desarrollan los casos de estudio seleccionados y su posible aplicación casuística en la propuesta a desarrollarse en la tercera fase. Se revisó y procesó la información concerniente a los procesos de planificación vial implementados en dichos espacios sub-nacionales, buscando identificar las características más sobresalientes en que se dan estos procesos y reconociendo las principales características normativas en ambos países para la planificación territorial.

La tercera fase consistió en desarrollar los aspectos propositivos, a partir del análisis y reflexión teórica para categorizar, organizar, sintetizar y estructurar los elementos conceptuales trabajados en el capítulo de marco teórico, y que fueron base para la construcción del esquema metodológico conceptual de la propuesta y de la estrategia territorial y participativa para el proceso de planificación vial vecinal; y la demostración de la validez de la hipótesis a través de su aplicación casuística en los casos de estudio seleccionados.

El resultado final es la definición de las intervenciones viales vecinales priorizadas por su importancia en el desarrollo local y su integración al desarrollo regional, proceso priorizado a través de un sistema de variables e indicadores, y factores de reajuste contruidos a partir de los principios conceptuales del enfoque territorial y participativo, aplicados a la planificación vial vecinal. Esta propuesta integra en su definición procesos técnicos, participativos e institucionales; éste último a través de las políticas de intervención vial que definen el nivel de servicio requerido para cada camino vecinal de acuerdo a la funcionalidad identificada en el proceso de planificación vial vecinal.

La presente tesis se ha enfocado a investigar sobre los aspectos conceptuales y teóricos necesarios para construir los fundamentos teóricos metodológicos para la demostración de la hipótesis planteada, dejando entrever otras cuestiones relevantes del desarrollo regional y local que abren líneas de investigación y opciones de actuación que engloban el tema del desarrollo y el territorio. Se parte de que no existen soluciones únicas a los problemas de desarrollo. Se considera que a través del soporte teórico del enfoque territorial y participativo es posible construir una propuesta válida para el problema planteado.

Técnicas e instrumentos de la investigación

Como lo señala la metodología de la investigación y de acuerdo a la naturaleza del objeto de estudio, la información que se obtiene de la consulta de fuentes bibliográficas y documentales se debe complementar con la recolección y análisis de datos como apoyo en la búsqueda de respuestas para las preguntas de investigación y

para probar hipótesis; todo esto mediante la medición numérica de las variables por conteo o bien con el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento de una población. Este enfoque se fundamenta en el método hipotético-deductivo que va de lo general a lo particular, porque pretende de manera intencional acotar la información midiendo con precisión las variables de estudio.

La técnica que se utilizó para la recolección de datos en la elaboración de los planes viales vecinales de los casos de estudio se basó en:

- (a) Revisión y acopio de información primaria de fuentes estadísticas oficiales para el análisis regional y elaboración de la problemática vial. Esta información fue directamente procesada y brindada por las entidades viales del organismo responsable, nacional y subnacional correspondiente.
- (b) Inventario vial de las vías vecinales actualizado. En el caso de Alto Paraná se requirió una reestructuración de la red vial a fin de aplicar la estrategia de intervención vial propuesta. En el capítulo correspondiente se presenta los resultados de la reestructuración efectuada. Se realizó una verificación muestral del inventario vial, a cargo de las entidades viales correspondientes, además de un recorrido de campo con el equipo de trabajo.
- (c) Recolección de información primaria a través de técnicas e instrumentos diseñados expresamente para la incorporación del componente participativo, comprendieron:
 - Fichas municipales, diseñadas para ser llenadas por los municipios locales, referente a las centralidades económicas y sociales existentes, funciones urbanas y nivel de prestación de servicios de los centros poblados, productos de cada municipio y flujos económicos, accesibilidad física e inventario de las potencialidades. Estas fichas fueron procesadas y sistematizadas para elaborar el análisis de la problemática vial y determinar la funcionalidad de las vías vecinales en el proceso de priorización de las intervenciones viales.
 - Talleres participativos de diagnóstico. Estos talleres se realizaron a nivel municipal, para validar la información recogida en las fichas municipales, determinar y consensuar la problemática vial del departamento y los requerimientos de intervención vial de los caminos vecinales. Se utilizaron instrumentos con referente territorial como los mapas parlantes.
 - Entrevistas a personajes representativos del ámbito, focus groups para definir las políticas de intervención vial.
 - Observación de campo.

Con estas técnicas, se reunió la información para definir la problemática vial de cada caso de estudio como base para la aplicación de la propuesta de estrategia de intervención vial.

En cuanto a la determinación de la importancia de los núcleos de cohesión territorial, se analizó el tamaño de las localidades urbanas, mixtas y rurales, incluyendo sus respectivas tasas de crecimiento para dos períodos censales, lo que permitió realizar una jerarquía urbana rural de dichas localidades. Se consideró la definición oficial de cada país respecto a las categorías poblacionales, correspondiendo para ambas la categoría de centro urbano a las localidades mayores a 2000 habitantes. Esta información permitió identificar los nodos de desarrollo que conforman el sistema urbano regional del territorio subregional y de los territorios vecinos, así como el rol que cumplen como dinamizadores económico social de su área de influencia.

Los nodos de desarrollo constituyeron uno de los indicadores de importancia de los ejes viales estratégicos para definir posteriormente la importancia de los caminos vecinales por su integración al desarrollo regional. Tomando como referencia la definición oficial de las localidades en cada país, se definieron los núcleos de servicios por su importancia considerando el volumen poblacional, la tasa de crecimiento y las funciones urbanas que alberga. En el caso de Colombia se define como centro poblado las capitales distritales y localidades mayores a 500 habitantes y menores a 2000 habitantes, mientras que en Paraguay el rango establecido es entre 100 y 2000 habitantes. Cabe resaltar que especialmente en el caso de Alto Paraná, los talleres de diagnóstico participativo fueron determinantes para definir los núcleos de servicios y las centralidades económico sociales ya que las últimas fuentes estadísticas oficiales no se encontraban actualizadas con los constantes cambios en la configuración del territorio y de la ocupación poblacional. Se constató que en ambos casos de estudio, algunas de las centralidades sociales (locales de educación y salud) se encontraban inactivas como producto de diversos factores de índole socioeconómico, por tanto, no constituían atractores de viajes.

En el aspecto económico y social se identificaron los nodos de atracción económica, las áreas diferenciadas ó municipios por su desarrollo relativo (índices de pobreza, niveles de accesibilidad territorial, articulación al sistema urbano regional, niveles de ingreso y participación en el PIB departamental), las centralidades económicas (puertos, centros de acopio y transformación, mercados, ferias en el caso de Colombia, y silos en el caso de Paraguay), los principales flujos económicos y sociales internos y externos del territorio y la participación de la población económicamente activa en los sectores de actividad económica correspondientes a los municipios urbanos y sus zonas de influencia.

Cabe resaltar que en el caso de estudio de Magdalena Medio fue necesario realizar La homologación entre la información del SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) y la información elaborada a partir de información secundaria e información recogida en campo y en el taller de diagnóstico participativo, por la inconsistencia de los datos oficiales respecto a la definición de los centros poblados.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

El marco teórico que se presenta en este capítulo ha sido abordado considerando la naturaleza teórico conceptual de la presente investigación, habiéndose visto por conveniente construir dos niveles de aproximación, un primer nivel referente al “marco teórico contextual” orientado a tejer las categorías conceptuales mayores que intervienen en la planificación del desarrollo dentro del actual contexto de globalización, a fin de ubicar dentro de ella el rol de la planificación y gestión vial vecinal en la consecución de los objetivos de desarrollo; y un segundo nivel de aproximación que comprende el “marco teórico directo,” orientado a construir las aproximaciones teóricas que sustente la validez del enfoque territorial y participativo como base para la construcción de la propuesta conceptual para demostrar la hipótesis planteada sobre la planificación vial vecinal y su integración al desarrollo local y regional.

En el Marco teórico contextual se desarrollan las categorías conceptuales de “desarrollo”, “territorio”, “planificación y gestión”, analizadas en el contexto de la nueva visión de desarrollo. En el Marco teórico directo se desarrollan diferentes aproximaciones teóricas del “enfoque territorial y participativo”, “planificación y gestión vial”, “desarrollo local y regional”. Se remarcan los principios, características y dimensiones del enfoque territorial y participativo y se remarca su importancia como herramienta para la gestión de políticas públicas territorializadas y consensuadas para lograr la sostenibilidad de los procesos de planificación del desarrollo.

2.1 DESARROLLO

2.1.1 El concepto de desarrollo, evolución del concepto de desarrollo

El término *desarrollo*, consiste en ampliar o promover las potencialidades de algo; tender gradualmente a un estado más completo, mayor o mejor. El desarrollo implica una mejora cualitativa de las potencialidades. Gardner y Lewis (2003), citado por Obregón D. (2007), se refiere al término *desarrollo* como una serie de conceptos e ideales entrelazados, que desembocan asimismo en un conjunto de prácticas y relaciones. Prats (2004), en el texto “Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local”, concibe el desarrollo como expansión de la libertad, relacionando directamente democracia y desarrollo. El concepto de *desarrollo* se encuentra así referido a una visión integral, que interrelaciona todos los factores, tanto aquellos de orden económico, social, político, cultural, etc, como los de orden institucional y medioambiental.

Para Mokate, K. (2006), el concepto de *desarrollo* se refiere a un proceso de transformación social, cuyo objetivo consiste en mejorar las condiciones y calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, siendo un proceso de creación de valor para la sociedad. Consiste en un proceso dinámico y multidimensional, que involucra dimensiones políticas, institucionales, económicas, sociales, culturales, físicas, ambientales de las vidas de las personas, y que requiere de esfuerzos articulados entre sectores y entre organizaciones. La característica dinámica del desarrollo,

donde el dinamismo deriva tanto de los cambios en los entornos y contextos en que se promueve el desarrollo, como de las modificaciones en lo que respecta a los resultados valiosos esperados, agrega otro elemento de complejidad, afectando y siendo afectado necesariamente durante el proceso de construcción por su entorno y sus actores.

Gardner y Lewis (2003) sostienen que el término *desarrollo* fue utilizado por primera vez oficialmente en 1949 por el presidente estadounidense Harry Truman, etiquetando automáticamente el grupo de las naciones desarrolladas y subdesarrolladas, estas últimas dependientes del conocimiento científico racional de los países desarrollados para plantear las soluciones a los países pobres subdesarrollados. Así, se crean los organismos internacionales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, organismo dedicado a la promoción del desarrollo en América Latina y el Caribe, con el objetivo de “acelerar la tasa de crecimiento económico de la región, promoviendo la inversión privada y complementándola, cuando sea necesario, con inversión pública planificada”. Para los países denominados “del norte” (desarrollados) el concepto de *desarrollo* equivalía a la satisfacción de necesidades materiales, por tanto, los esfuerzos se centraban en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB); la inversión en infraestructura productiva y la transformación de la estructura productiva de las economías. El desarrollo se medía por índices económicos como son el PIB o el ingreso *per cápita*, se asumía que el crecimiento de estos indicadores tendría consecuencias positivas en otros índices, como los de mortalidad infantil, analfabetismo o desnutrición, proceso que denominaron efecto derrame, donde supuestamente las riquezas de los que se encuentran en la cima de la escala económica tarde o temprano beneficiarán al resto de la sociedad.

Diversos autores como Portocarrero, P. y Ruiz, P. (1990) y López Accotto, A. (1997), coinciden en que la década de 1970, la primera década del desarrollo declarada por las Naciones Unidas, tuvo como objetivo lograr que los países subdesarrollados tuvieran un crecimiento económico autosostenido, bajo la premisa de desarrollo como equivalente al crecimiento económico (economía de mercado) y la expansión de los lazos comerciales internacionales. Si bien la economía tuvo un crecimiento notoriamente heterogéneo, se mantuvo el desempleo y se ahondaron las brechas de sociales, de pobreza y de distribución de ingresos, sumados a un proceso acuciante denominado transición demográfica. En América Latina se experimentó la oleada de migraciones hacia las ciudades originando las invasiones urbanas, asentamientos carentes de servicios básicos y condiciones mínimas de habitabilidad. Como reacción, en contraposición, surge en Latinoamérica un nuevo enfoque del desarrollo, el cual mantenía la preocupación por el crecimiento del producto nacional, pero con un mayor énfasis en las dimensiones distributivas del desarrollo, “(...) asegurar que los beneficios del crecimiento y desarrollo llegaran a las grandes masas de la población que han sido dejadas atrás en el proceso de desarrollo económico”. (*Raúl Prebisch, en un discurso al Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas, 15 abril 1971.*)

En la segunda década del desarrollo, se añade al concepto *desarrollo* una dimensión social y humana, se planteó como objetivo el crecimiento continuo del bienestar de los individuos y la redistribución de riquezas. Por un lado, se introdujo nuevas

consideraciones como la satisfacción de las necesidades básicas y el de enfoque de género, que destacaba el rol de la mujer en los logros de los objetivos de desarrollo. Por otro lado, se reconoció la necesidad de replantear la aplicación de estrategias tomando en cuenta los elementos espaciales en que habitan los diferentes grupos sociales.

El concepto de *bienestar social* considera tres aspectos: el nivel, el estándar y la calidad de vida. El primero, indica el grado de satisfacción de las necesidades y requerimientos de una comunidad; el segundo, refleja las aspiraciones sociales (normativas) en un momento dado; y el último, se refiere fundamentalmente al volumen y distribución de servicios públicos y sociales locales. (Aguilar, A., Griazbord, B. y Sánchez, A.: 1996).

Otro concepto que acompaña la teoría del desarrollo es la *equidad*, entendida como “la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones”. (CEPAL, 2000, Tomo I: XII). Del mismo modo, funciona como referente de la calidad del desarrollo, en la medida que se reconocen las repercusiones sociales de la inequidad en países con gran desigualdad de la distribución del ingreso. El esfuerzo por conseguir equidad es parte de los objetivos de los procesos de desarrollo que, al mismo tiempo, busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, competitivo. Persigue también un desarrollo más integrador en términos sociales, y sostenible en términos ambientales. Paralelamente, debe incluirse las acciones para construir tejidos sociales que permitan desarrollar sociedades más integradas.

El objetivo esencial del desarrollo es lograr construir sociedades más equitativas, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales (D.E.S.C), que responden a los valores de igualdad, solidaridad y no discriminación, y resaltan la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de estos derechos, con los civiles y los políticos. Por lo tanto, el “desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales, sin tomar en cuenta como se construye la política social”. (CEPAL, 2000, Tomo I: XIII).

El desarrollo humano

En estas dos últimas décadas se empieza a considerar nuevas variables en el discurso del *desarrollo*. El concepto *desarrollo humano* (DH) resulta la definición actual más interesante y prometedora para orientar las reflexiones y derechos de las personas, dentro de un marco de oportunidades iguales y con plena libertad. En este sentido, la persona es el medio y el fin del desarrollo, es actor y beneficiario del proceso.

González de Olarte (2003: pp. 13-18), afirma que “(...) bajo esta perspectiva, el crecimiento económico es una condición importante para el desarrollo humano, a condición de que genere oportunidades iguales para todos y si no las genera, que existan los mecanismos institucionales a través de la acción del Estado, para lograr las igualaciones y las libertades que hacen el desarrollo.”

El desarrollo humano involucra, dentro de su agenda de valores globales, el tema de los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del ambiente. Es “el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD, 1990: pp. 33).

El PNUD (2005: pp. 20) reconoce en el desarrollo humano local tres elementos: el alcance, la amplitud y la apropiación. El alcance es el ámbito de impacto del desarrollo de la política que lo impulsa, tanto de los beneficiarios directos como indirectos, definiendo territorialmente la focalización de la acción. La amplitud delimita el conjunto de capacidades humanas a promover, directa o indirectamente. Finalmente, la apropiación consiste en la transferencia de capacidades a los individuos como actores de su propio desarrollo. De este modo, el desarrollo humano, adquiere un mayor impacto principalmente local.

El enfoque de *desarrollo sostenible* se fortalece con la primera Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la cual representó un punto de inflexión en la comprensión del medio ambiente y el desarrollo. Los dirigentes mundiales aprobaron el Programa 21, proyecto que ofrece un programa de acción de amplio alcance para lograr el desarrollo sostenible en el siglo XXI y afrontar las cuestiones ambientales y de desarrollo de forma integrada a nivel mundial, nacional y local.

En torno a la globalización y el nuevo contexto de desarrollo

La globalización no es un fenómeno nuevo pero es el más amplio y profundo cambio que se haya producido en la historia. En los últimos años se ha pasado rápidamente de una economía internacional fragmentada en varios grupos débilmente integrados, a una economía internacional de integración mundial. Este proceso de transformación económica, donde el capital internacional se mueve libremente, se ha visto favorecido por el avance acelerado de la tecnología moderna y de los medios de comunicación, transporte y turismo internacionales. Paradójicamente, la globalización ha significado también la fragmentación interna de los países por la vía de la profundización de sus diferencias económicas y sociales.

La globalización es un sistema económico en el que los factores de producción – trabajo, capital y tecnología-, al igual que los bienes y servicios, se desplazan libremente en tiempo real. La sociedad mundial se ha globalizado, se enfoca la economía como un proceso mundial; ya no se trata de procesos individuales sino de un mismo proceso que se manifiesta en distintas escalas: la sociedad mundial, los bloques regionales, los estados nacionales, las regiones y los lugares. Es decir: lo global y local en compleja interacción. (Taylor, P.; 1994).

Los países en vías de desarrollo, sus regiones y sus territorios, requieren adaptar sus formas de organización social y territorial para desenvolverse y situarse en este nuevo contexto de desarrollo mundial. Su principal reto es alcanzar un equilibrio dinámico entre la eficiencia económica y productiva, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, tanto a escala global, como local. “(...) el proceso de globalización tecno

económica que está moldeando nuestro mundo, está siendo desafiado, y acabará siendo transformado, desde una gran diversidad de fuentes, según culturas, historias y geografías diferentes.” (Castells, M.; 1999)

El espacio global muestra dos espacios: un espacio de redes y flujos, el espacio de la realidad, de la globalización; y otro, de los lugares, de las diferenciaciones, el espacio de las identidades. ¿Cómo se hace para conjugar estos dos espacios?; las respuestas dependerán de las interacciones múltiples entre la economía, las tecnologías, la sociedad, los mosaicos culturales, el ambiente y los territorios “(...) un único espacio y múltiples territorios” (Boisier, 1997, pp. 81-99).

2.1.2 Desarrollo regional y desarrollo local

A nivel latinoamericano se están dando nuevas normativas destinadas a impulsar y orientar los procesos de descentralización y regionalización y, por ende, la redefinición de las responsabilidades y tareas de las entidades locales: el desarrollo de los territorios sub-nacionales. En este contexto, la cuestión regional vuelve a adquirir importancia en un contexto de cambios acelerados empujados por la fuerza de la globalización.

La región, se convierte en gestora y actor de su propio desarrollo, enfrentada a dos fuerzas contradictorias respecto a su relación con otros territorios. Por un lado, la competencia por crear ventajas específicas y mejorar las condiciones de localización, puede llevar a la aparición de conflictos entre los territorios. Por otro lado, la *complementariedad*, que deriva de procesos económicos y sociales cada vez más especializados, interdependientes y globales, que presuponen la colaboración y la cooperación.

Asimismo, las tendencias del sistema-mundo llevan a la creación de formaciones regionales (macrorregiones y microrregiones) caracterizadas por un desarrollo desigual, que presentan una dinámica polarizada en los procesos de desarrollo y sus efectos territoriales en sus diversas escalas. Es en estos niveles inferiores del territorio, denominados centros de integración microrregiones, donde se requiere promover procesos de desarrollo alternativo que tengan como propósito mejorar las condiciones de bienestar social de la población a través de inversiones productivas, equipamientos, infraestructura y servicios públicos.

Dentro del proceso de desarrollo alternativo está el modelo de “desarrollo endógeno”, basado en tres factores: capital físico, capital humano y conocimientos (o progreso técnico), que pueden ser objeto de acumulación y generación de externalidades positivas. (Delgadillo, 2005). El desarrollo endógeno debe ser impulsado a través de sistemas regionales de innovación, (conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico) (Montero, 2003:3). En este modelo de desarrollo, la participación activa de las instituciones y de los diferentes actores constituye un factor clave.

Según Haefner, C. (2001), los procesos de cambio en los ámbitos político, económico y social, adquieren significación sólo cuando reconocen las particularidades del territorio en que se verifican, cita a Garafoli (1995), quien afirma que el *desarrollo endógeno* significa la capacidad para transformar el sistema socio económico y reaccionar positivamente a los desafíos externos, promoviendo el aprendizaje social e introduciendo formas de regulación a nivel local que favorecen el desarrollo, en otras palabras, desarrollo endógeno consiste en la habilidad para innovar a nivel local.

Antonio Vásquez Barquero (1999) afirma que, en tiempos de globalización, el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local. En este escenario, la relación desarrollo territorial, planificación sub-nacional y descentralización ha entrado en los últimos años en complejo proceso de revisión, tanto en sus concepciones teóricas como en lo concerniente a las experiencias que a partir de dichos planteamientos se han implementado en América Latina.

Sobre el concepto de Región

El concepto de *región* surge en el siglo XIX, dentro del campo de la geografía y, al igual que los diversos paradigmas de desarrollo, ha evolucionado a lo largo de la historia dentro de dos grandes vertientes. La primera aborda lo regional como un devenir natural, haciendo abstracción de toda consideración histórico-social postulando su validez universal. En este grupo se encuentran la escuela francesa de los *espacios abstractos* (F. Perroux y J. Boudeville), la escuela alemana de la *región económica* (W. Christaller y A. Lösch), y la *región productiva* (Teoría de la base económica). La segunda vertiente define y analiza el concepto “región”, partiendo del reconocimiento de la vigencia de un sistema social históricamente determinado que da origen a toda concepción regional, en la medida que sostiene que la ocupación de un territorio está condicionado por el tipo de relaciones sociales que prevalecen entre los grupos que se asientan en determinadas partes del continuo geográfico. Haefner, C. (2001, p. 11) agrupa estas concepciones en: la *región espacial* (J.L. Coraggio), la *región integral* (A. Rofman), la *región histórica* (A. Moreno y E. Florescano).

Boisier, S. (1996), sostiene que los modelos interpretativos de región deben ser revisados ante los cambios contextuales y estructurales que han traído consigo la revolución científica y tecnológica y la globalización. Afirma que, actualmente, lo relevante es analizar sistémicamente la *complejidad estructural* de un territorio organizado: la búsqueda apunta a determinar el territorio organizado de menor tamaño que, simultáneamente, presente una elevada complejidad estructural; plantea que la región es una estructura con múltiples acotamientos, en el cual el contenido define el continente (límites, dimensiones y otros atributos geográficos). “Una región es cualquier recorte del territorio que posee en su interior todos o gran parte de los factores causales del desarrollo, como quiera que se la defina, la definición deberá ser transdisciplinaria y sobre todo, ella mezclará racionalidad y emocionalidad”. (Boisier, 2007: pp. 43). Del mismo modo, señala que hacia el siglo XXI el debate regional se centra más bien en las características y las funciones regionales, regiones

“inteligentes”, regiones que “aprenden”, regiones “asociativas”, regiones “virtuales”, regiones “pivotales”.

Richard Florida (1995) afirma que “la nueva era del capitalismo requiere una nueva clase de región (...) Las regiones deben adoptar los principios de la creación de conocimiento y aprendizaje continuo: deber ser de hecho, <learning regions>”

El economista y académico holandés Hilhorst, J. (1979: VI-17, pp. 23-41), citado por el economista español, Juan Velarde, involucra al término regional cinco factores comunes: un espacio geográfico (territorio); una comunidad; una historia regional; una identidad cultural; y un conjunto de actividades socioeconómicas. A principios de la década de 1990, Hilhorst reafirma el atributo emocional y singular de la noción de región: “la región era probablemente una construcción mental más que una realidad objetiva.”

Para efectos de la planificación regional, las regiones se han clasificado en función a sus características naturales, es decir, donde no se involucra la interacción humana dentro de la conformación de las mismas. Entre ellas se encuentran la región económica, región histórica, regiones naturales, región administrativa y las regiones donde se involucran características sociales, productivas, de localización de la población y de su interacción en el territorio. Bajo estas características, destacan la región homogénea, región nodal o polarizada, región plan o programa, regiones como sistemas de producción agrícola, regiones como áreas centro-periferia, regiones como áreas económicas y de comercio y regiones como sistemas integrados de asentamientos humanos, recursos y producción.

Si bien, señala Boisier (1996), no existe una teoría de la regionalización ni una regionalización óptima. De acuerdo a los objetivos que se persiguen puede distinguirse varios tipos de “regionalización” y, por tanto, de regiones. Existen *regiones y regionalización funcional o sectorial* con fines de administración de políticas sectoriales; *regiones y regionalización multipropósito* con fines de desagregar territorialmente planes y políticas de desarrollo; *regiones y regionalización administrativo o de desconcentración* con fines de mejorar las coordinaciones gobierno – población; *regiones y regionalización política* para propósitos de descentralización política territorial (la más compleja porque implica la redistribución del poder político en la sociedad).

Desarrollo regional y desarrollo local

Entendemos por *desarrollo regional* la ampliación de las oportunidades de acción efectiva que disponen los distintos grupos que conforman la población de una región, tanto en sus relaciones con el resto del mundo como en sus relaciones entre ellos (Hilhorst, J.: 1976). Se entiende por *desarrollo local* al proceso endógeno que se genera en el territorio de forma global e intersectorial, y que exige la participación activa de la propia población en un proceso apoyado en la acción subsidiaria de las administraciones y de otros agentes externos. Mediante este proceso se pretende una mejora de las condiciones de vida y de trabajo, que lleve consigo la creación de

empleo y riqueza compatibles con la preservación del medio y del uso sostenible de los recursos naturales.

Boisier (1996) define *desarrollo regional y local* como “Un proceso localizado de cambio social sostenido, que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella (...)”. Una región desarrollada es aquella en la que podemos identificar procesos crecientes de: (i) autonomía regional para decidir sus objetivos de desarrollo sustentados en sus propias capacidades institucionales y de su sociedad civil, (ii) capacidad para sustentar en el tiempo su propio crecimiento sobre la diversificación de su base económica y la reinversión de sus excedentes económicos, (iii) participación activa de sus instituciones y organizaciones sociales en las decisiones de desarrollo regional, en un clima de gobernanza y gobernabilidad, producto de políticas inclusivas sociales y económicas; (iv) sentido de pertenencia e identidad regional de su población; y (v) desarrollo sostenibilidad ambiental.

Rescatando la importancia del territorio en los nuevos enfoques de desarrollo local y regional, Moncayo Jimenez E. (2002, pp. 8) señala que en el marco de un proceso de globalización, el cual abre opciones de desarrollo para algunos territorios y limita y hasta anula otras, la producción de un país tiende a concentrarse en determinadas localizaciones y que ello determina grandes disparidades en el desempeño económico de sus regiones sub-nacionales. Esta situación conduce a la consideración más explícita de los factores endógenos o territoriales del desarrollo; es decir, a una concepción en la cual los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social tienen un carácter localizado.

Paralelamente, alcanzar los objetivos que persigue la noción de desarrollo actual representa un gran desafío para los ámbitos locales. Significa pasar de la concepción del desarrollo, como algo adquirido a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales. En todo caso, las regiones requieren prepararse para ser competitivas e insertarse globalmente para lograr su desarrollo, pensar “globalmente” y actuar “localmente”.

El Movimiento Europeo de la Ruralidad sostiene que el desarrollo tiene como factor clave de estructuración a la propia población local. Es la población la que se propone, asocia y trabaja para lograr la mejora global de sus condiciones de vida.

Los gobiernos nacionales implementan políticas regionales para promover el desarrollo regional, mediante la reducción de los desequilibrios regionales en términos de ingreso, la reorientación de la distribución espacial de las actividades económicas, y en la última década, el fortalecimiento y apoyo a las regiones para superar problemas de atraso o declive económico (Pujadas y Font, 1998 pp.53 y 54).

Méndez R. (2006) elabora una síntesis de las políticas regionales a nivel mundial y latinoamericano, en el cual afirma que, desde los años cincuenta hasta los setenta, el rasgo más definitorio de las políticas regionales aplicadas en los países avanzados era el acento en la intervención activa del Estado central. Ésta estaba dirigida a reducir

las disparidades interregionales tanto por razones de eficiencia macroeconómica como de equidad inter-territorial.

La justificación teórica de tales enfoques se encontraba en conceptualizaciones como las de Myrdal (1957) y Kaldor (1957); Perroux (1955) y Boudeville (1968); y Rosenstein–Rodan (1943). Las primeras explicaban los mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones. Las segundas aconsejaban concentrar las inversiones en unos polos con capacidad de irradiar efectos de arrastre a todo el territorio nacional.

Con una racionalidad similar, la teoría del *gran empujón* (*big push*), de Rosenstein-Rodan, abogaba por la concentración de los recursos escasos en unos grandes proyectos seleccionados. Instrumentos como los polos de desarrollo; el desarrollo integral de regiones con características biogeográficas o socioeconómicas especiales; y la planeación comprensiva del territorio, eran característicos de la fase activista. Asimismo, las inversiones directas del Estado a través del establecimiento de empresas públicas en las regiones; provisión de infraestructura; incentivos y desincentivos para inducir la localización de la actividad económica; y políticas redistributivas del gasto público con criterio interregional.

Moncayo J. (2002) señala que en términos de producción de teorías del crecimiento y desarrollo económico, en el período comprendido entre los años cincuenta y los setenta, uno de los enfoques que dominó el panorama fue el de corte keynesiano que puso en cuestión el carácter automático de los mecanismos correctores del mercado y, por tanto, planteaba la necesidad de una intervención externa. Un papel importante fue el de los acuerdos de la Conferencia de Punta del Este (Uruguay) en 1961, y la consecuente puesta en marcha de la Alianza para el Progreso. En esta primera fase de políticas de desarrollo regional, se da el auge la planificación, se implementaron instrumentos como la *regionalización* para el uso económico nacional del territorio; los *polos de crecimiento*; las *estrategias de integración económico–espacial*; las *corporaciones de desarrollo regional* y los *programas de desarrollo rural integrado – DRI–*, que contaban con el apoyo del Banco Mundial. Como consecuencia, esta construcción teórica tuvo una marcada influencia en la forma de concebir y promover el desarrollo regional.

Hacia 1980, el Estado intervencionista pasó a ser facilitador de la empresa privada, iniciándose un proceso de descentralización que apuntaba a sentar las bases para un desarrollo local competitivo, asegurar la equidad social a escala territorial, aumentar la participación política y promover la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas; acompañado de una desvalorización de la planificación y de las políticas sectoriales y regionales.

El análisis del desempeño de las economías latinoamericanas en la década de 1990 indica que los resultados logrados con respecto a los objetivos de desarrollo son muy limitados, siendo las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington severamente cuestionadas, e incrementándose más bien la pobreza y las tensiones distributivas.

Como una reacción frente al proceso de globalización, surgió una tendencia a la valorización de factores de desarrollo endógeno en cada territorio, como estrategia para insertarse en la economía mundial. Robertson, 1995, define la globalización como la confluencia de tendencias globales con efectos locales, donde se requiere construir una nueva institucionalidad local para enfrentar las complejidades y efectos colaterales de dichos procesos globales en los territorios. En este contexto, la dimensión territorial brinda el marco apropiado para la construcción de desarrollo local endógeno. El rol del gobierno local es el de liderazgo para promover el desarrollo del territorio que le compete, generando oportunidades para sus habitantes.

Moncayo J. (2002) sostiene que en las últimas dos décadas, los aspectos territoriales se han ido convirtiendo en referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos, tanto al interior de los países como hacia el exterior, a escala global, recuperándose la dimensión territorial en las estrategias empresariales y políticas públicas. Del mismo modo, un creciente reconocimiento de los factores endógenos o territoriales del desarrollo, así como el reconocimiento de una nueva agenda del desarrollo en la que se debe incorporar una aproximación de abajo hacia arriba, basada en el potencial endógeno de los territorios, que sustituya los enfoques tradicionales verticales, de arriba hacia abajo, presididos por una lógica funcional y sectorial del crecimiento y la acumulación.

Díaz N. (2005) analiza las diversas estrategias que se han planteado para promover el desarrollo regional y local, destacándose entre las principales:

- El Desarrollo Integrado de Cuencas Hidrográficas (EEUU, 1933), que señalaba la necesidad de promover el desarrollo de un área determinada a partir de su cuenca hidrográfica, complementado con programas de desarrollo agropecuario.
- El Desarrollo de los Polos, (década de 1950), creada por F. Perroux, quien propugnaba que la polarización es la creación de una estructura coherente de relaciones económicas y sociales que parte de un centro dominador (industrias) hacia sus alrededores.
- El Desarrollo Rural Integrado, basado en el crecimiento del sector agrícola como clave del desarrollo rural, coordinando políticas regionales con políticas nacionales y respondiendo a las demandas locales. Un ejemplo de esta teoría aplicada son las experiencias en Israel.
- El Desarrollo Regional Modelo Neoclásico, (década 1970) presupone que en un contexto de libre mercado, se darán las condiciones favorables para lograr un mayor equilibrio interregional y, por consiguiente, una paulatina superación de las disparidades regionales.
- El Desarrollo Regional Contestatario, teoría presentada por Coraggio J. (1981) sugiere la necesidad de cambios del sistema político económico y la construcción de una nueva sociedad.

- El Desarrollo Regional Participativo, como lo conceptualiza S.Boissier (1996), constituye la estrategia de desarrollo regional con mayor aceptación en Latinoamérica. Destacan aspectos como: (i) la articulación de la región, donde el Estado es el ente promotor de gestión local; (ii) la aplicación del proceso de descentralización como organismos locales independientes del órgano central; (iii) la asociatividad entre el sector público y privado; (iv) la coordinación intersectorial de los organismos públicos; y (v) el fortalecimiento de los elementos psicosociales de los agentes del desarrollo regional.

Como afirma Albuquerque (1996), cabe destacar la existencia de dinámicas territoriales específicas dependientes no sólo de los capitales extranjeros, sino también de su capacidad para impulsar procesos endógenos, estimulando las iniciativas locales. En el proceso de desarrollo regional habría que diferenciar, por lo menos, dos lógicas distintas: la global, que implica una fragmentación de la producción y la división espacial de las funciones de la empresa, y la lógica territorial, dependiente del conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores en el territorio.

El reto del desarrollo local consiste en incentivar los siguientes procesos:

- Profundizar la democratización de la relación Estado-sociedad civil,
- Avanzar en el proceso de la descentralización,
- Promover la construcción de comunidad cohesionando a la población en torno a proyectos comunes,
- Facilitar y promover la participación de todos los actores,
- Lograr consensos.

Siguiendo el análisis de Moncayo J. (2002: p.9), los profundos procesos de cambio en los planos tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente los territorios sub-nacionales. Las dos tendencias –globalización y localización- se convierten en dos caras de una misma moneda. Por tanto, la valorización de lo local en relación dialéctica con lo global, ha dado lugar a extraños neologismos como global y fragmentación (expresiones de James N. Rosenau), como intentos de expresar la pertenencia de los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional. La globalización de lo local y la localización de lo global.

En este contexto surgen términos como *estados-región* que se vinculan directamente a los circuitos internacionales. Son las denominadas *regiones ganadoras*, como Cataluña, Baden-Wutemberg (Alemania), Rhone-Alpes (Francia), modelos de sinergia y complementariedad entre las políticas regionales y las de sus respectivos estados nacionales. La noción de *región inteligente* se refiere a aquellas regiones innovadoras y creativas, o que aprenden, y poseen capacidad de monitoreo, manejan información de calidad y disposición al aprendizaje y a poner en ejecución las lecciones aprendidas.

Moncayo J. (2002) se refiere al concepto de *medio innovador* aplicado a un entorno local, como un “conjunto de relaciones que intervienen en un área geográfica que reagrupa, en un todo coherente, un sistema de producción, una cultura técnica y unos actores”. El *medio innovador* comprende un territorio, actores, recursos materiales e inmateriales, formas de interacción y una lógica de aprendizaje.

De acuerdo con Maillat, uno de los principales teóricos de los medios innovadores, éstos coexisten con otros espacios, como tecnópolis, distritos industriales, y espacios periféricos, según la relación entre la dinámica de aprendizaje y la dinámica de interacción.

Massiris A. (2004), sostiene que dentro del escenario actual de globalización económica, la región potenciada en su crecimiento endógeno y utilización plena de sus recursos (económicos, humanos, naturales, institucionales y culturales) se configura como soporte de la estrategia de competitividad de los países, y generadora del entorno y las condiciones necesarias para albergar las empresas, los sistemas de producción y la creación de nuevas fuentes de trabajo productivo.

En esta perspectiva, Boisier propone tres tipos jerarquizados de regiones: región pivotal, región asociativa y región virtual. Las regiones pivotaes son definidas como un territorio organizado complejo, identificable a la escala de región política-histórica (departamentos, municipios), el cual posee una identidad cultural. Las regiones asociativas, como regiones mayores construidas a partir de la unión voluntaria de regiones pivotaes adyacentes. Las regiones virtuales, como resultado de arreglos cooperativos tácticos o acuerdos contractuales (alianzas estratégicas) entre regiones pivotaes o asociativas para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo (Boisier, 1995: pp.22-23).

Chisholm M (1990: pp.12), citado por Moncayo J. (2002), afirma sobre las regiones ganadoras lo siguiente: “Primero, en la medida en que las economías nacionales se tornan más abiertas, comienzan a dejar de ser fácilmente distinguibles de las economías regionales; regiones y naciones se van alineando a lo largo de un continuum, antes que ser discretamente distintas. Segundo, el éxito de una región depende en parte de circunstancias locales y en parte de condiciones que son externas. Los factores locales o endógenos dependen cada vez más de la gente de la región, los empresarios, los trabajadores y las administraciones y menos de los recursos naturales o incluso de los costos gerenciales del transporte asociados con la localización (...).”

Nuevo entorno para el desarrollo regional

Boisier S. (2007) afirma que el entorno para enfrentar los retos del desarrollo regional se ha venido modificando aceleradamente, siendo indispensable un alto conocimiento del territorio para tomar acciones para su desarrollo. En primer lugar, es necesario comprender que toda región es un sistema abierto, donde los mayores cambios territoriales se dan por factores exógenos. En segundo lugar, comprender el entorno interno y externo del territorio/región, cómo se inserta la región en su entorno externo

(factores exógenos), y cuáles son los factores causales del crecimiento económico y del desarrollo societal (factores endógenos).

Rescatando ideas de Castell, Boisier (2007) plantea asimismo con respecto del desarrollo regional y local lo siguiente: “El nuevo entorno del desarrollo territorial está conformado por los nuevos escenarios de ese mismo desarrollo. Un nuevo escenario contextual, construido a partir de los procesos de apertura externa y de apertura interna de los países, un nuevo escenario estratégico, armado mediante los procesos de reconfiguración territorial y mediante un nuevo escenario político, vinculado a la modernización del Estado, y a los nuevos roles y funciones de los gobiernos locales y sus necesidades de fortalecimiento de sus capacidades ante los retos de una nueva concepción del desarrollo regional.”

Gráfico 2.1.1: NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL



Fuente: S. Boisier. (2002) Pág. 10.

Un enfoque que se viene aplicando en la conceptualización y la medición comparativa del desarrollo regional es el de la competitividad, que relaciona el avance económico de los países y su participación en los mercados internacionales. La competitividad es: “La capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población” (Moncayo J., 2002: pp.17)

Una competitividad sostenida a largo plazo sólo puede basarse en: la creación y uso de ventajas competitivas o dinámicas que se construyen a partir del conocimiento y de la innovación; y el carácter sistémico de la competitividad. El concepto de competitividad sistémica, atribuido por la socióloga chilena Cecilia Montero a trabajos desarrollados en el German Development Institute de Berlín, tiene dos características: ser funcional (proveedores, reparadores, etc.), como territorial (gobierno local, agencias públicas y privadas vinculadas al funcionamiento del propio territorio). El carácter sistémico de la competitividad es altamente territorializado y las redes ayudan a difundir el conocimiento tácito.

Las nuevas estrategias de desarrollo regional consideran que la industria deja de ser el único motor de desarrollo. El nuevo planteamiento, de carácter post industrial, se basa en la modernización tecnológica, la diversificación de la base económica, el fortalecimiento y promoción de los diferentes sectores productivos: agroindustria,

industria tecnificada, servicios tecnológicos, turismo, etc. El desarrollo regional se centra en el incremento de las dotaciones en infraestructuras y equipamientos en sistemas urbanos fortalecidos, formación de los recursos humanos, inversiones en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), existencia de instituciones y organizaciones involucradas en el reto del desarrollo de su territorio, la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente, asimismo, las infoestructuras que emergen como factor de desarrollo.

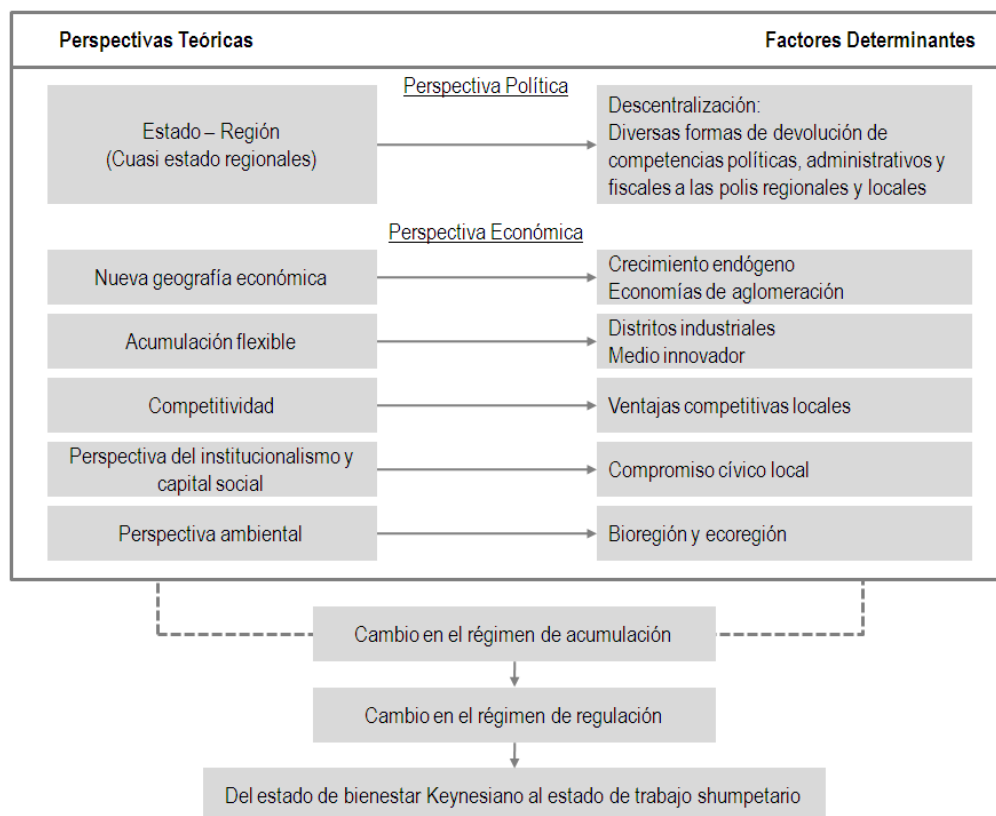
Por una parte, a nivel de estrategias territoriales, se busca que el territorio sea un protagonista en la generación de sinergias para impulsar el desarrollo regional, concediendo un papel preponderante a las empresas existentes, instituciones y organizaciones locales y a la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural. (Stöhr, W.B.: 1981). Como base de estas nuevas estrategias se encuentra el análisis de los factores internos y externos: el exogenismo (conexión con las locomotoras de la economía global), y el endogenismo (valor a los recursos locales, endógenos). El análisis de la combinación de ambos influye en la organización del territorio a través de un sistema de ciudades y asentamientos articulados y un sistema de vínculos y comunicaciones; impulsando la conformación de ejes de desarrollo y corredores económicos, el desarrollo de las redes y cluster de ciudades o regiones.

Por otra parte, a nivel mundial se promueve y potencia la competitividad de las regiones a través de estrategias como los distritos industriales y clusters, la organización de sistemas regionales de innovación tecnológica, la ordenación ambiental del territorio

Los corredores económicos son ejes que contienen físicamente un sistema de ciudades jerarquizado con infraestructura para la producción (ciudades centro y ciudades menores), articulan poblaciones urbanas y rurales de un espacio territorial más amplio (regiones, provincias, distritos) mediante vías de comunicación. Complementan la producción rural con servicios urbanos, conforma y articula mercados locales y regionales, conformando conglomerados por productos o servicios para la competitividad, posibilitan ganancias de bienestar o riqueza para el ámbito donde se ubican. La conformación de los corredores económicos, por su magnitud, se realiza dentro de un contexto de desarrollo nacional-regional y a nivel multisectorial (económico productivo, social institucional, territorial). Se le atribuye un rol dinamizador del desarrollo y un rol articulador del gran espacio centro y se sustenta teóricamente en el enfoque de desarrollo endógeno.

Moncayo Jiménez, E. (2002) sugiere la emergencia de un nuevo paradigma del desarrollo regional en el campo del desarrollo económico: el desarrollo (o la competitividad) territorial. Es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación de innovación y de formación de capital social. La convergencia en el plano teórico en cuanto a la concepción del territorio como un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo, postulan hacia una Teoría de la Competencia Regional (*Competence Regional Theory*), que implica la existencia de un sistema productivo regional. En este sentido, la competitividad es cada vez más un asunto de orden regional (o local) o, en todo caso, sectorial-regional.

Gráfico 2.1.2: NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO REGIONAL



Fuente: Moncayo Jiménez, E. (2001)

Vázquez Barquero (2000) en su análisis del nuevo modelo de desarrollo local elabora un paralelo con los componentes estructurales de un sistema tecnológico: *software* (capacidades instaladas del sistema), *finware* (recursos financieros del sistema) y *orgware* (formas de organización del sistema). Dentro del “orgware” encontramos las siguientes características (acciones e instrumentos) del nuevo modelo de desarrollo local:

- Empoderamiento de las entidades territoriales a través de la descentralización.
- Regionalización del territorio para efectos de la planificación y ordenamiento ambiental.
- Adaptación de las administraciones regionales y locales para la promoción del desarrollo.
- Alianzas y cooperación entre gobierno, sector privado, universidades y ONGs.
- Proyectos estratégicos consensuados de desarrollo regional y local.

Se observa que hay una nueva racionalidad en el resurgimiento de lo local, donde es básico generar sinergias y coordinación entre el nivel nacional y el sub-nacional; entre las lógicas sectoriales y las territoriales; entre los agentes públicos y la sociedad civil; y entre marcos normativos y acciones operativas.

El término *desarrollo económico local*, que se viene generalizando en América Latina, es definido como “(...) un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía

de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones (...) una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible”. Vásquez Barquero (2001, pp.22).

En esta breve aproximación a la cuestión regional, es importante mencionar las reflexiones de Moncayo J. (2002: p.64) sobre los rasgos principales que se derivan de estos procesos regionales en América Latina:

- Acentuación o recuperación de la primacía nacional de las áreas metropolitanas (AM).
- Concentración en las AM de las funciones superiores de comando y dirección (servicios avanzados) de las economías nacionales.
- Aparición en los países más adelantados de nodos de innovación tecnológica y espacios de acumulación flexible.
- Emergencia de corredores de ciudades, regiones metropolitanas, medios de innovación, distritos industriales y otras formas espaciales propias del posfordismo y la posmodernidad.
- Crecimiento, en contraste con los literales anteriores, de áreas exportadoras de recursos naturales, configurando una distribución bimodal del crecimiento, con lógicas sectoriales y espaciales diferentes.
- Agotamiento de los procesos de convergencia regional que se dieron entre los años treinta y los ochenta y consecuente inicio de un ciclo de aumento de las disparidades, no sólo entre territorios sino en su interior, lo cual ocurre especialmente en las áreas metropolitanas.
- Disolución de las políticas regionales intervencionistas por las políticas neoliberales orientadas hacia la internacionalización y emergencia reciente de una fase de utilización de instrumentos de segunda (y tercera generación)

En síntesis, de acuerdo a Moncayo J. (2006), los grandes temas que cruzan actualmente las políticas regionales en América Latina son: descentralización, desarrollo económico local (competitividad), ordenamiento territorial (desarrollo sostenible) y globalización.

2.2 TERRITORIO

2.2.1 Conceptos sobre el territorio

Territorio y espacio

Autores como Marsiglia J. y Boisier S. coinciden en afirmar que “el espacio-territorio es un sistema socio-económico, socio-cultural, político e institucional que posee modos

de organización y regulación específicos que condicionan los procesos de cambio y desarrollo," es decir que, además de los recursos naturales, el territorio posee otros factores de desarrollo o potencial endógeno que constituyen el punto de partida para cualquier proceso de desarrollo.

El concepto de *territorio* necesariamente va ligado al concepto de *espacio*. El concepto de espacio está relacionado con el escenario físico donde se desarrolla el hombre, en tanto que el concepto de territorio tiene una connotación de delimitación del espacio de "poder", donde un grupo humano ejerce su autoridad. Al respecto, se tomó algunas definiciones de *espacio* elaboradas por geógrafos y sintetizadas por Angel Massiris (1991): (i) concepción determinista (escenario físico donde vive pasivamente el hombre subordinado a los fenómenos naturales); (ii) concepción cronológica – historicista (áreas diferenciadas, singulares y únicas "espacio – absoluto", resultado de la asociación de elementos naturales y humanos, que han sido modelados históricamente); (iii) concepción radical - marxista – leninista (como el resultado socio espacial de las contradicciones y luchas de clases; (iv) concepción humanista - comportamentalista (como el mapa o imagen mental que los individuos tienen de su entorno, o el lugar que estos identifican como suyo, es decir, el espacio vivido); (v) concepción de geógrafos sociales o críticos (como las formas -estructuras- y procesos espaciales producidos por las relaciones sociales de producción, de donde surgen los conceptos de espacio construido, espacio social y espacio socio-geográfico).

De acuerdo a Massiris (1991), el *territorio* es, en esencia, un espacio geográfico al cual se le añade una dimensión política, jurisdiccional y cultural, dependiendo de la escala. Dentro de la escala nacional y regional, el territorio es el espacio geográfico donde un estado ejerce su soberanía y realiza planes y programas de desarrollo social, económico, político y ambiental. A escala subregional y local, el territorio adquiere una dimensión más cultural, asociado con el espacio geográfico que los grupos humanos dominan y perciben como suyo (sentido de pertenencia).

Bajo el mismo enfoque, Vásquez F. (2006) sostiene que los conceptos de *espacio* y *territorio* son dos ejes claves de reflexión en el tema de desarrollo. Mientras que el *espacio* se define como una extensión de la superficie terrestre; el concepto de *territorio* introduce la idea de apropiación y utilización del espacio, en términos sociales, económicos y políticos. De esta manera, un espacio es territorializado cuando un grupo humano se implanta de forma duradera y realiza actividades que transforman el espacio en territorio, al modificarlo y dotarlo de nuevos elementos que constituyen su configuración.

Le Berre (1995) define *el territorio* como "porción de superficie terrestre, apropiada por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales". El *territorio* es el espacio humanizado, modificado, ordenado y administrado por sus actores, además de constituir a la vez una noción jurídica, social, cultural y hasta afectiva (Merenne-Schumaker, 2002)

El territorio puede asumir diversas escalas, formas y manifestaciones a lo largo del tiempo. El teórico brasileño Haesbaert (2004) propone una aproximación importante

en torno a los procesos territoriales, la “multiterritorialidad” como un concepto para entender las nuevas formas de hacer y vivir los territorios: los territorios-red y los territorios-zona. El citado autor afirma que se está presenciando un “proceso de destrucción y construcción de territorios mezclando diferentes modalidades territoriales, en múltiples escalas y nuevas formas de articulación territorial”. La “desterritorialización” es un concepto que se refiere a la transición de un territorio a un espacio por el abandono de la ocupación del mismo, es, en realidad, una nueva forma de territorialización. La “reterritorialización” se denomina cuando ocurren profundas transformaciones que terminan alterando la configuración territorial anterior.

Considerando el territorio como un sistema organizado, donde sus componentes o subsistemas interactúan entre ellos produciendo las estructuras y configuraciones territoriales. Roccatagliata (2001) identifica 6 subsistemas del territorio que interactúan entre sí: (i) el subsistema ecológico-ambiental; (ii) el subsistema de asentamientos humanos o redes urbanas; (iii) el subsistema de localización de actividades; (iv) el subsistema relacional (redes de transporte, comunicación e información); (v) el subsistema regional; y (vi) el subsistema político administrativo. De la interacción entre estos subsistemas surge la organización y articulación del territorio.

El mayor o menor desarrollo de estos componentes determinan los factores de competitividad del territorio, particularmente el de los subsistemas de asentamientos y el subsistema relacional (vínculos o redes de transporte y comunicaciones), que constituyen la plataforma de infraestructura relacional del territorio. En el planeamiento estratégico, la construcción de los escenarios, *territorios de futuro*, obedecen a diferentes configuraciones espaciales, productos de la interacción sociedad – espacio en distintos contextos y con una distinta evolución e interacción de sus componentes entre sí. Los territorios -imágenes del futuro- que se deseen alcanzar dentro de una *visión del futuro deseado* -pensamiento estratégico- requieren de la actuación sobre la imagen global de los territorios de futuro y las acciones específicas para los subsistemas que componen el territorio.

El territorio en el escenario actual.

El *territorio*, en sus diferentes niveles, es devuelto al escenario de la sociedad contemporánea; es parte de los procesos que se están dando a nivel global. Existe una revalorización de la cuestión territorial en la organización del Estado y el desarrollo socioeconómico. La gestión del territorio va de la mano con la gestión del desarrollo sostenible. Un territorio organizado es condición esencial de una sociedad desarrollada. “(...) la gestión estratégica de los territorios (Clement, F.; Tjoelker, T.; 1992) resulta ser hoy el marco adecuado para fortalecer la capacidad organizativa de los territorios en sus diferentes escalas.”

En este orden de ideas, el territorio, en sus diferentes escalas -nacional, regional, local- se encuentra en el centro de los procesos socioculturales, ambientales y productivos. Por un lado, es atravesado por megatendencias globales, los cuáles de algún modo transnacionalizan a los espacios nacionales y regionales. Por otro lado, el territorio también es central con respecto a los objetivos internos de desarrollo; es decir, atraer inversiones, crecer, ser competitivos, generar empleo, disminuir la

pobreza, propiciar la equidad y cohesión social, proteger al medio ambiente y aumentar los niveles de gobernabilidad. En consecuencia, desarrollo sostenible y desarrollo territorial son inseparables en la construcción del desarrollo integral.

El territorio es entendido bajo este nuevo escenario como generador activo de recursos específicos que resultan estratégicos para impulsar la competitividad, citando a Moncayo Jiménez E. (2002:26), "(...) como una estructura activa (de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no solamente como un perímetro-receptáculo de las actividades productivas."

El territorio se presenta, por tanto, como un sistema activo en continua evolución y, como tal, es la referencia primera para el desarrollo. Roccatagliata (2001) afirma que en este renovado rol del territorio como protagonista en los objetivos de desarrollo de una sociedad, se dan procesos tales como: la descentralización, la regionalización, la revalorización de lo local, la constitución de un espacio comunitario regional, y la creciente integración del país en el proceso global; donde diferentes actores, ciudades y regiones y bloques de naciones compiten para atraer inversiones, actividades, infraestructura y generación de empleo. Visualiza los *territorios del futuro* como territorios equilibrados e integrados en el marco de un desarrollo sustentable, con menores tensiones socio-regionales, competitivos y apoyados en una estructura espacial jerarquizada funcionalmente con sistemas de asentamientos que se complementan, orientada por una política territorial explícita concertada entre todos los actores, donde prevalece el bien común y el bienestar compartido.

Vázquez Barquero, A. (2000) sostiene que el *territorio* es un sujeto, y el *desarrollo* un proceso de construcción política; es el ámbito local donde los agentes territoriales tienen la oportunidad de *construir* desarrollo. Propone el autor la estrategia de micro territorialización como un proceso territorial izado de maduración social y construcción política y que se despliega en múltiples direcciones. Bajo el actual escenario de aumento continuo de la competencia entre territorios, las iniciativas de desarrollo con base territorial-local producen efectos sinérgicos y aglutinadores que permiten mejorar el comportamiento de cada uno de los factores determinantes de la acumulación de capital.

En las dos últimas décadas se está produciendo una situación de revalorización de la cuestión territorial en la organización del Estado y el desarrollo socioeconómico. Según Porter, M. (1991), "Para conseguir integrarse con una buena posición en el sistema mundo se produce una creciente competencia inter-territorial que hace necesario -no ya sólo a las empresas, sino también a los distintos ámbitos- aprovechar sus propias ventajas y potencialidades."

Sin embargo, "en este aspecto, es relevante mencionar que la nueva dinámica de la economía contemporánea, la instantaneidad global de su funcionamiento, las nuevas tecnologías de producción, de comunicaciones y transportes, han traído entre otros efectos, la recomposición de ciudades, regiones y territorios, con lo cual se ha creado una nueva dinámica relacional entre el espacio mundial de redes y flujos; rompiéndose con ello, *el principio de continuidad espacial* de los procesos, o lo que es lo mismo, han aparecido procesos de discontinuidad que producen de manera inexorable, una

fragmentación vertical del territorio.” (D. Hernández, 2007:57). Muchos de los problemas de la sociedad tienen que ver con el desconocimiento de la diversidad del territorio en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas que traen como consecuencia una profundización de los desequilibrios y desigualdades interregionales e intrarregionales.

Según Pascual J.M. (1999), en el nuevo contexto, el proceso productivo presenta cinco características esenciales que determinan la lógica de localización de actividades en el territorio:

- *Innovación tecnológica*: por su velocidad exige concentrarse en el aspecto esencial del proceso productivo correspondiente.
- *Especialización flexible*: los procesos productivos se centran en la actividad que le es propia, pero a su vez deben adaptarse permanentemente a la demanda.
- *Reducción del tamaño de las empresas*: se está pasando del concepto de gran empresa multinacional, con todos los procesos integrados, al de servicios multinacionales de empresas especializadas.
- *Descentralización de la actividad productiva*: el tamaño de las empresas y el desarrollo de los sistemas de información y comunicación, facilitan la localización de actividades en diversos puntos del territorio regional, nacional e internacional.
- *Demanda de servicios de avanzada*: en tanto las empresas no realizan de manera directa muchas actividades, demandan la contratación de servicios a la producción en el territorio donde se localizan.

Estas características del actual modelo de desarrollo dan origen a tres grandes tendencias:

- (a) la profundización de los procesos de urbanización, jalonada fundamentalmente por el desarrollo del sector servicios;
- b) la terciarización de la economía; y
- c) la pérdida de participación del sector agropecuario en el valor agregado.

Estas tendencias tienen un gran impacto en el desarrollo y organización del territorio.

Territorio y desarrollo local

“El desarrollo es un proceso esencialmente humano, y se da en territorios concretos. El territorio no es solo un espacio pasivo donde se localizan un conjunto organizado y complejo de potencialidades naturales, humanas e institucionales y de sistemas de asentamiento poblacional, sino que además convergen intereses, la identidad y cultura de una comunidad, vale decir, se dan acciones o relaciones económicas y sociales que le dan características particulares al territorio” (PNUD:2002). Esta definición de desarrollo es particularmente relevante en los ámbitos subnacionales, ya que éstos son los ámbitos más propicios para el ejercicio de las libertades y la oportunidad de las personas para elegir su opción de vida. Lo territorial es entendido como construcción social, como acumulación de capital social, capital natural, capital físico o construido y capital humano; y tanto el territorio condiciona, como es condicionado por las acciones de las comunidades.

Como lo afirma Roccatagliata J. A. (2001), el territorio no es un elemento neutral, es parte sustancial de los procesos, siendo el desarrollo sustentable y desarrollo territorial dos aspectos inseparables. La territorialidad es sustento fundamental de una sociedad organizada, democrática e igualitaria. Un territorio organizado es condición esencial de una sociedad desarrollada. Muchos de los problemas que el desarrollo tiene que encarar como empleo, competitividad, pobreza, sostenibilidad ambiental, servicios, reconversión productiva, etc. están estrictamente relacionados con el territorio y con la calidad de la gestión territorial.

Siguiendo las reflexiones del autor, el desarrollo local constituye un modelo complementario a los modelos convencionales de desarrollo regional y urbano; supone una estrategia con base espacial que, al actuar simultáneamente en todo el territorio en forma horizontal, descentralizada e integrada, construye desde las comunidades locales los procedimientos más adecuados para potenciar su desarrollo ante la globalización. Sostiene el autor que el modelo de desarrollo por microrregiones constituye un modelo eficiente para la gestión integrada del territorio y para la aplicación del principio de coordinación inter-jurisdiccional, intersectorial y de políticas de desarrollo territorial.

El desarrollo local es un proceso global, integrado y sostenido de cambio social, protagonizado por una comunidad asentada en un territorio. Como no todas las comunidades tienen las condiciones necesarias para emprender por sí mismas este proceso, es imprescindible un estímulo deliberado que impulse a la población para iniciar ese movimiento hacia el desarrollo. Por esta razón se hace necesario integrar las escalas, las jurisdicciones y las responsabilidades.

El territorio, al concentrar y articular una diversidad de aspectos de tipo social, político, ambiental y productivo, puede facilitar ciertos procesos de reestructuración productiva y de articulación de los sistemas locales, para lo cual se requiere que los gobiernos incorporen en sus políticas públicas la dimensión territorial del desarrollo, coordinando lo regional y lo subregional, y fortaleciendo las redes entre las jurisdicciones territoriales menores para lograr un desarrollo más equilibrado con sentido estratégico.

En su tesis doctoral titulado *“Sistema de ciudades, centros poblados y desarrollo Regional. La micro regionalización en el oriente del estado de Tlaxcala”* (2007), Daniel Hernández H. sostiene que el modelo de desarrollo local por microrregiones¹ es la escala más adecuada para lograr la necesaria cohesión socioeconómica y la gestión integrada del territorio, intersectorial e interjurisdiccionalmente, bajo una estrategia regional de desarrollo endógeno y sostenido. El autor plantea la regionalización a partir de un sistema de centros poblados y su vinculación con el sistema de ciudades, integrando la planificación económica y social con la ordenación del territorio y la

¹ Se define subregión o microrregión como la asociación de unidades político-administrativas de niveles jerárquicos inferiores, en donde el objetivo del desarrollo territorial es contribuir a la construcción de un sistema relacional mínimo que impulse el desarrollo local en términos de redes e intercambios internos, para constituir un soporte funcional de ese sistema y puedan eventualmente ir consolidando estructuras para actuar en niveles territoriales superiores e ir sosteniéndose en un flujo de relaciones complementarias y no subordinadas, y alejándose de los intercambios desiguales que caracterizan a la estructura territorial polarizada. (D. Hernández H., 2007)

protección y mejora del medio ambiente, incorporando aquellas extensiones territoriales de bajas densidades poblacionales al sistema de ciudades.

Al respecto, Roccatagliata, J.A. (2001: pp. 36) opina que “en este marco adquiere importancia la microrregión como unidad territorial estratégica, entidad que puede abarcar a diversos municipios y que responde a las actuales demandas de la sociedad”; afirma también que, “en el mundo global, y con una estrategia nacional y regional (subcontinental), el desarrollo territorial transita por el fortalecimiento de las iniciativas locales, donde las ciudades, municipios, microregiones o comarcas, constituyen las figuras territoriales en las que se basa el Desarrollo local.” En la misma línea, el autor afirma que la nueva política regional, basada en lo local, surge como un mecanismo de apoyo a la transformación productiva y territorial que acontece como consecuencia de los cambios tecnológicos y el aumento de competitividad de los mercados, resalta la importancia de fortalecer la “capacidad organizativa del territorio” a escala local, y de mejorar los llamados factores inmateriales del desarrollo: innovación, difusión, tecnología, capacidad emprendedora, información, propiciar la cultura del desarrollo de la población y favorecer el desarrollo y creación de empresas viables y competitivas.

En lo que respecta a la gestión institucional y la necesidad de construir redes y vínculos para el desarrollo, Boisier sostiene que los estados, cada vez más, se asemejan a una red, donde la gestión pública debe reconsiderar la manera de formular y ejecutar políticas que permitan la coordinación de actores y jurisdicciones. Como también lo señala Roccatagliata: “...el desafío es doble, se necesita una nueva gestión institucional para los gobiernos locales con instancias horizontales y verticales de coordinación.”

Los principales problemas a resolver desde la acción local, pero con consideraciones globales, son, entre otros: la pobreza, la desindustrialización, el deterioro del hábitat, las alteraciones ambientales, la provisión de servicios e infraestructura y las deficiencias sanitarias y educacionales. Estos problemas ocurren sobre el territorio y, por ende, requieren de una visión territorial para una nueva forma de gestión local, fortaleciendo los gobiernos locales de cara a los nuevos desafíos de globales, cuidando que la mejora de la competitividad e inserción internacional no signifique pérdidas de identidad, de valores culturales y de los recursos del territorio.

Territorio y sostenibilidad ambiental

El modelo de desarrollo tradicional consideraba a los recursos naturales como bienes libres e inagotables, no se valoraba suficientemente a la mano de obra al ser abundante y barata, ni se consideraba como recursos a los bienes socio-culturales ni al territorio. Recién a partir de la década de 1970 empiezan a revalorizarse dichos bienes, a la par que se dan las primeras alertas de agotamiento de los recursos naturales y del progresivo deterioro ambiental al que venía exponiéndose el planeta, hechos que llevan a replantear la forma de relacionar economía y medio ambiente, economía y territorio. Se incorporan nuevas categorías conceptuales como las de *desarrollo sostenible* y *capital natural, economía territorial*. (Brundtland et al., 1989).

Aceptando el carácter sistémico del desarrollo, la actividad económica debe analizarse como un sistema abierto que se sustenta sobre el llamado *capital natural*, "con todas las consecuencias que tal consideración conlleva (degradación de la energía y naturaleza entrópica del proceso económico; ciclo de materiales, utilización de recursos, generación de residuos y externalidades ambientales; balance de materiales y energía, análisis económico/energético, etc.)" (Jiménez: 1982, pp. 73).

Vemos pues que los procesos económicos y los ambientales se encuentran estrechamente relacionados; y que la explotación de los recursos naturales no puede realizarse a un ritmo tal que no permita su regeneración; de igual modo, es importante tener en cuenta que el ritmo de emisión de residuos y desechos, ligado así mismo al funcionamiento económico, no puede superar la capacidad de los ecosistemas para absorberlos y procesarlos (González, 1978; Viñas, 1982, CEPAL, 1991; Naredo, 1994). Como señalan Calvo y Sancho (2001), un factor limitante del desarrollo a considerar actualmente es la progresiva pérdida de *capital natural*, resultando imprescindible los análisis socioeconómicos y ambientales necesarios previo a cualquier intervención sobre el territorio, así como con mecanismos de monitoreo y evaluación.

2.2.2 Sobre el desarrollo territorial

En los últimos 20 años, y a partir del nuevo protagonismo del territorio en el tema de desarrollo, la concepción de *desarrollo territorial* se ha modificado con los diferentes cuerpos teóricos producidos, desarrollando instrumentos para materializar conceptos y propuestas que han llevado a plantear estrategias territoriales para el desarrollo como los distritos industriales, las regiones inteligentes, los medios innovadores y los sistemas regionales de innovación, los clusters, etc., en la búsqueda de lograr la organización del territorio en función de los objetivos de desarrollo.

E. Moncayo, 2002) y A. Serrano (2001) coinciden en destacar la emergencia de un nuevo paradigma del desarrollo territorial, con una visión integral del territorio como factor causal del desarrollo; producto del análisis de una nueva generación de políticas que reconocen que son los propios territorios los que deben liderar la iniciativa de impulsar activamente su desarrollo. A. Serrano (2001) destaca que el modelo de desarrollo territorial de la sociedad de consumo de principios del siglo XXI ha generado grandes problemas ambientales de incidencia global, regional y local; siendo de urgente necesidad promover procesos de ordenación integral del territorio a un horizonte de largo plazo y que integren los ámbitos locales, regionales, nacionales y supranacionales.

Algunas características del desarrollo territorial:

- Conceptualización e interpretación holística y sistémica de los procesos vs. visión sectorial y fragmentada del territorio y del desarrollo.
- Búsqueda por superar la tradicional lectura agrícola del espacio rural, promoviendo alternativas de desarrollo económico (economía territorial), en función de sus potencialidades competitivas.

- Fortalecimiento de los espacios y mecanismos de concertación y gestión participativa entre Estado y sociedad, buscando mayor eficiencia y eficacia en las intervenciones.
- El desarrollo económico se planifica a nivel de territorios buscando su potencial y competitividad, con una perspectiva de desarrollo territorial y como espacio económico.
- Incorpora y destaca el rol de los “capitales intangibles” (capital cultural, capital humano², capital social³) como factores para el desarrollo.
- Reconoce e incorpora dentro de las estrategias de desarrollo las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización.
- Supera la visión tradicional de participación y compensación a favor de los conceptos de cooperación, de corresponsabilidad y de inclusión económica y social.
- Incorpora la visión intemporal, lo cual implica que las situaciones sobre las que se desea actuar en el presente independientemente de su ámbito deben estar articuladas a un proyecto país.
- Conceptualización de una “nueva ruralidad” que supere la tradicional dualidad entre lo urbano y rural, por una de continuidad que las integra en el territorio como un todo. Un ejemplo de ello son los programas que apuestan por la constitución de corredores económicos (ciudades y centros poblados relacionados a áreas productivas, mercados y distribución), la conformación de clusters, la generación de cadenas productivas, encadenamientos de sectores (agro industria, servicios).

La Nueva Ruralidad y el desarrollo local

La Nueva Ruralidad es entendida como una nueva forma de abordar el reto del desarrollo rural, bajo un renovado concepto de “lo rural”, y comprendiendo los procesos sociales y económicos que se han desarrollado en el campo a partir de las grandes transformaciones socioeconómicas y tecnológicas que se han dado en los últimos 20 años. Ceña, (1993: pp.29), al respecto, se aproxima a una definición que reconoce la multifuncionalidad del territorio: “El medio rural entendido como el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y

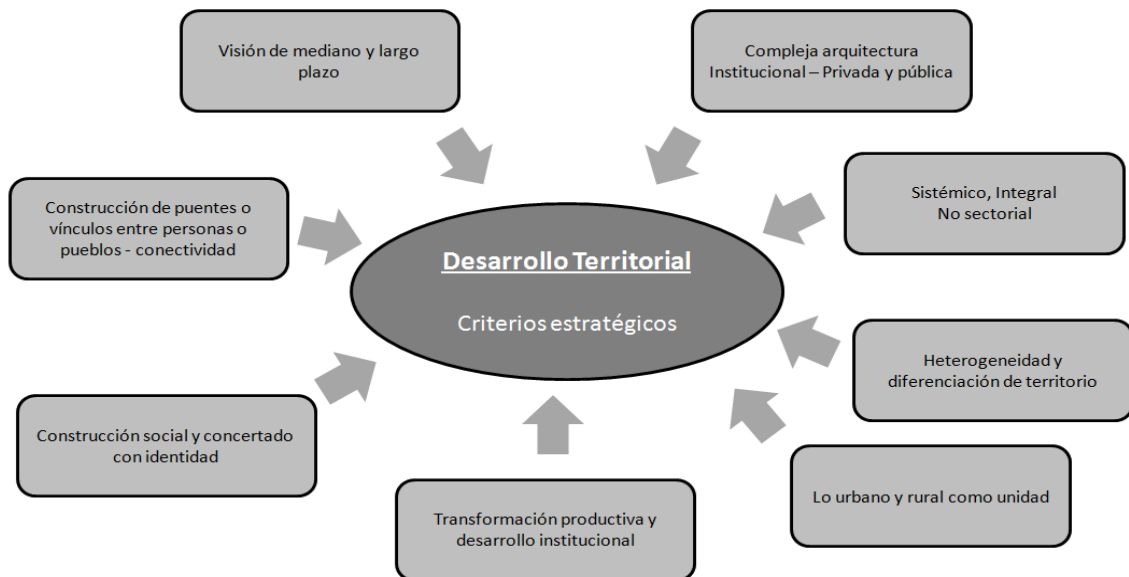
² López M. J. 2002. “Capital humano: es la apropiación del conocimiento que hacen los individuos a lo largo de sus vidas y las condiciones del entorno personal para aprovechar ese conocimiento como la cultura, la nutrición, y la salud. Aquí destaca el componente educativo de la población, sus habilidades y conocimientos en sus diversos niveles. Finalmente, es el conocimiento lo que define la supervivencia y la competitividad”.

³ Kliksberg, 2002. “Capital social: capacidad de una sociedad para producir concertaciones sociales amplias en su interior, generar “redes” articuladores de los esfuerzos de sus diversos sectores; las fuerzas existentes en una sociedad para impulsar el trabajo voluntario en iniciativas de utilidad general; su cultura y la presencia de valores éticos orientados hacia la solidaridad, la construcción positiva, la cooperación, la equidad. Tienen un peso estratégico en que se produzcan un desarrollo sostenido. Los países que protegen, fortalecen y movilizan su capital social están potenciando una de las palancas decisivas del desarrollo. Un elevado capital social se transforma en factores como estabilidad política y macroeconómica, incentivos para la productividad y la innovación, énfasis en la educación, transparencia, erradicación de prácticas corruptas, crecimiento del trabajo voluntario. Donde existe un bajo capital social o en proceso de erosión, es decir, sociedades donde hay altos niveles de desconfianza, poca participación, baja conciencia cívica, tienen en todos estos elementos una traba de gran envergadura para el progreso económico y social.”

medianas, comercios, servicios) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados.”

La Nueva Ruralidad destaca la dimensión territorial (en oposición al enfoque agrario tradicional); valoriza las diferentes funciones y servicios que cumple el espacio rural más allá del aspecto productivo; reconoce la creciente integración de zonas rurales a los mercados (de productos, de insumos, tecnología, mano de obra); valoriza el potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio de tipo geográfico, histórico, cultural, paisajístico y ecológico; reconoce la participación de los diversos agentes involucrados en el diseño y la aplicación de políticas y programas de desarrollo rural; reconoce la complementariedad entre la actividad agropecuaria y otras ocupaciones en la generación de ingresos rurales; reconoce el continuo urbano bajo una nueva concepción de complementariedad entre los dos ámbitos.

Gráfico 2.2.1: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL



Fuente: MIMDES-COOPOP (2003).

La *Nueva Ruralidad* promueve la revalorización cultural de lo rural, modificando la concepción de desarrollo rural. Los objetivos de la Nueva Ruralidad se centran en el desarrollo humano, el crecimiento económico con equidad, el fortalecimiento del capital social (vínculos de confianza y reciprocidad entre individuos), y la sostenibilidad del desarrollo (perspectiva de largo plazo, compromiso con generaciones futuras)

Agregando los ingredientes de la “Nueva Ruralidad”, sobre la base de esta nueva perspectiva conceptual y programática del territorio y de “lo rural”, se define al *desarrollo territorial* como “un proceso de transformación productiva e institucional, en un espacio local determinado, gestionado de manera concertada por el Estado, la comunidad y la empresa privada en una jurisdicción definida, cuyo fin es reducir la pobreza, en especial, la rural.

El desarrollo productivo y el fortalecimiento institucional como soportes del desarrollo territorial.

El *desarrollo productivo*, orientado a la futura demanda externa al territorio (teniendo en cuenta sus potencialidades) implica un trabajo de asistencia técnica y desarrollo de las capacidades locales, además de la necesaria plataforma logística (información, innovación y tecnología), promoción de asociaciones de productores y distribuidores, generación de alianzas (productores, sector financiero, gobierno, instituciones y sociedad civil). La demanda externa permite aumentar los ingresos locales, generar acumulación interna y redistribución. Para promover el desarrollo productivo se requiere generar nuevas y eficaces formas de gestión institucional y articulaciones multisectoriales y dinámicas con la economía territorial. Se deben implementar instrumentos de desarrollo territorial como las cadenas de valor, los corredores económicos, los clusters, etc., con la finalidad de articular mercados en forma competitiva y sustentable.

Es en este marco que el territorio aparece como un espacio en que lo rural y lo urbano se articulan de manera solvente y funcional, generando flujos crecientes de mercancías y personas en las que los pueblos y su entorno rural aparecen articulados a ciudades intermedias y estas a urbes mayores, generando un flujo virtuoso de desarrollo territorial. (MIMDES, 2002)

El *fortalecimiento*, o *desarrollo Institucional*, se refiere a la concertación entre los actores y agentes del desarrollo interno y externo; a la consolidación y concertación de organizaciones e instituciones sólidas, tanto públicas como privadas, que puedan liderar el desarrollo y los intereses de sus sectores, a la creación de conocimiento, tecnología e innovación, al “empoderamiento” tanto del capital humano como el capital social. Como señala Abramovay (1999), “más importante que las ventajas competitivas dadas por los atributos naturales de localización, es el fenómeno de proximidad que permite una forma de coordinación entre actores capaces de valorizar el conjunto de ambientes en que actúan y por tanto convertirse en una base para emprendimientos innovadores. Esta proximidad supone relaciones sociales directas: la conformación de instituciones que permitan acciones cooperativas...”

El enfoque de desarrollo territorial se ha ido enriqueciendo a partir de experiencias desarrolladas desde la década de 1990. En América Latina se han aplicado estrategias y métodos de intervención que se están validando a través de proyectos financiados por organismos internacionales; cada una de ellas enfatiza determinadas premisas características del desarrollo territorial:

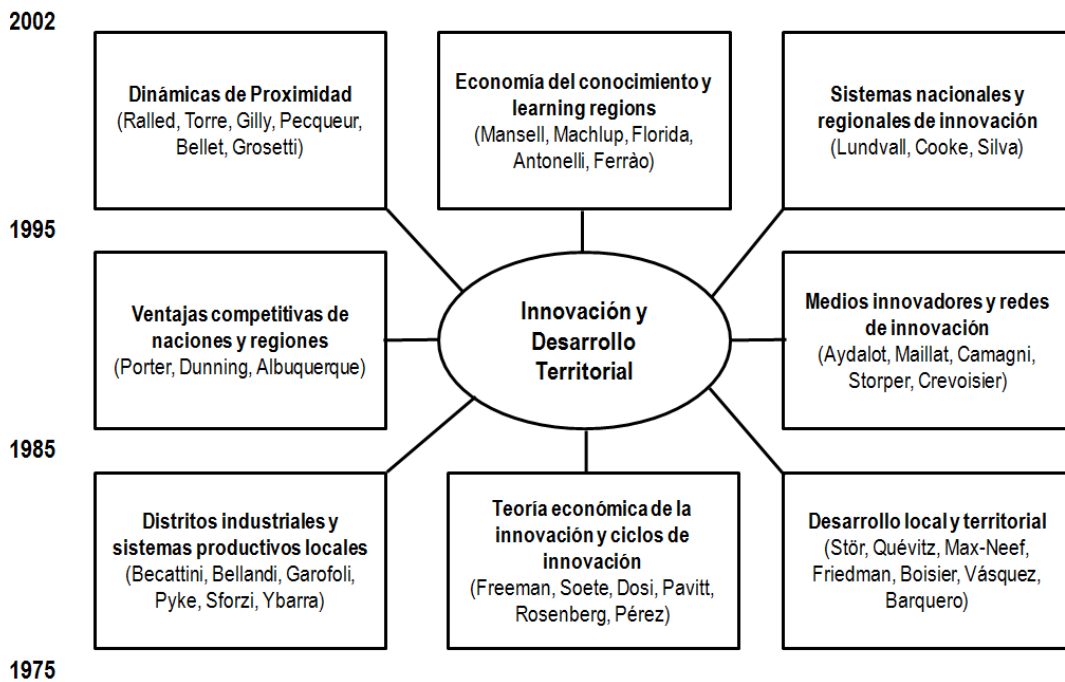
- *El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)* – presenta un enfoque de carácter sistemático, integral, no sectorial; enfatiza la promoción de los denominados corredores económicos como instrumento de desarrollo territorial para derivar al fortalecimiento de institucionales locales, creación de oportunidades de ingreso y empleo y el desarrollo de la industria, servicios y los vínculos de la agricultura con la industria y los servicios.

- *El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* - enfatiza el carácter multisectorial, territorial y descentralizado en las intervenciones para el desarrollo;
- *El Banco Mundial (BM)* – conceptualiza dentro de los principios de la “Nueva ruralidad”: lo urbano y lo rural como una unidad conceptual; plantean que el espacio rural es más que la visión sectorial agrícola, siendo necesario que se fortalezca la capacidad de absorción de núcleos urbanos intermedios, “interacción e integración urbano – rural “, promoviendo una nueva institucionalidad sectorial que asegure gobernabilidad;
- *Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO)* - heterogeneidad y diferenciación del territorio, transformación productiva, propone el tránsito de una política agrícola genérica a políticas locales diferenciadas, de acuerdo al tipo de unidades familiares; de la producción agrícola a encadenamientos con la agroindustria y los servicios; de la relación mercado - estado a la creación de institucionalidad, a través de instituciones mediadores entre sociedad civil, estado y mercados.
- *Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA)*. Plantea que el desarrollo debería ser focalizado en “unidades territoriales”, donde el concepto de territorio se constituye en una unidad de planificación e iniciativas...; propone buscar un balance o combinación adecuada en el tratamiento de lo urbano y lo rural.
- *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* – plantea la construcción social y concertada con identidad, transformación productiva y desarrollo institucional. Promueve iniciativas de desarrollo económico local, entendida como un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un territorio, con el objetivo de superar las dificultades de la globalización por medio de cambios estructurales para afrontar las demandas competitivas y la sostenibilidad ambiental, orientadas a la mejora de las condiciones de vida la población.
- *Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)* – enfoque sistémico, integral, no sectorial. Enfatiza el carácter sistémico de las acciones; considera que es en el nivel local donde es posible integrar el desarrollo de habilidades con el apoyo a la pequeña y mediana empresa (mejoramiento tecnológico, impulso a proveedores con el fortalecimiento de las asociaciones, promoción del empleo con calidad).

Como afirma Roccatagliata, J.A. (2002), la gestión del desarrollo territorial debe involucrar a ambos: Estado y mercado, en una tarea de construcción nacional, donde se articula la diversidad de lo local para fortalecer la presencia en lo regional y en lo global. Asimismo, propone que el tema de desarrollo territorial se incorpore a la agenda de los gobiernos como política de estado y se diseñen políticas públicas tendientes a fortalecer la capacidad organizativa del territorio, impulsando políticas de planificación anticipativa, de articulación y coordinación intersectorial e interjurisdiccional, en el marco de escenarios del futuro.

Las nuevas estrategias de desarrollo territorial se orientan a conformar los denominados “territorios inteligentes” (aquellos capaces de contribuir a mejorar la calidad de vida de la sociedad que los habita y el desarrollo personal de todos los ciudadanos), que de acuerdo a Méndez, R. (2002) requieren tres tipos de condiciones: los procesos de innovación, la creación de redes y el aprovechamiento racional de los recursos existentes en cada ámbito.

Gráfico 2.2.2: INNOVACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL



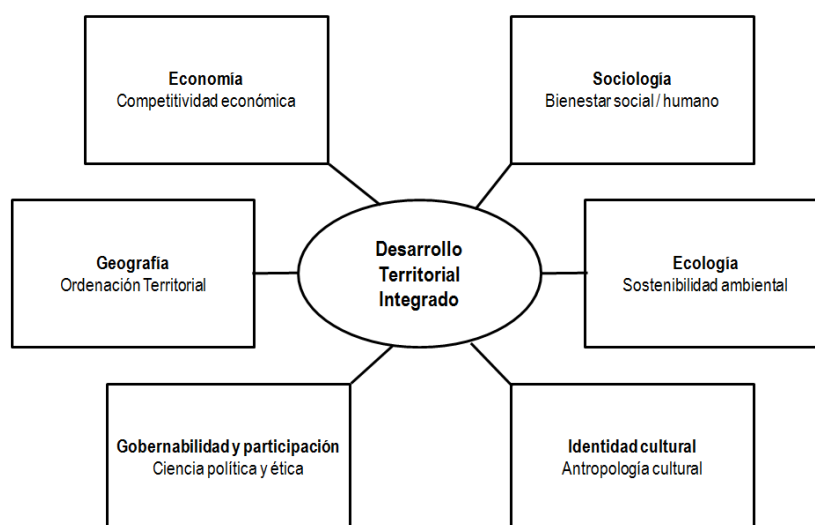
Fuente: Alonso, J. L. y R. Méndez (2000).

Desarrollo territorial integrado

El denominado *desarrollo territorial integrado* incorpora los nuevos ingredientes del concepto de desarrollo⁴ propuestas por los académicos desde perspectivas y concepciones de las diversas ramas, y en búsqueda de la respuesta capaz de hacer compatible la competitividad económica (desarrollo económico), el bienestar social (desarrollo social), la sostenibilidad ambiental (desarrollo sostenible) y la reducción de los desequilibrios territoriales (cohesión territorial).

⁴ El concepto reduccionista de desarrollo que prevaleció durante décadas, al confundirse con el simple crecimiento económico y mensurable mediante indicadores cuantitativos, se ha enriquecido con nuevos aportes o nuevos ingredientes que se suman o modifican su concepto y su contenido, así como las teorías que intentan explicarlo y las estrategias o políticas destinadas a impulsarlo. A lo largo de esa trayectoria, que se acelera en las dos últimas décadas, han surgido nuevas formas de entenderlo, destacando sus componentes sociales (bienestar), ambientales (sostenibilidad), políticos (gobernabilidad y participación local), culturales (defensa de la identidad y el patrimonio) y geográficos (ordenación del territorio), con el objetivo de lograr mayores cotas en los niveles de calidad de vida que disfrutaban las sociedades.

Gráfico 2.2.3: PRINCIPALES ELEMENTOS INTEGRANTES DEL CONCEPTO DE DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO



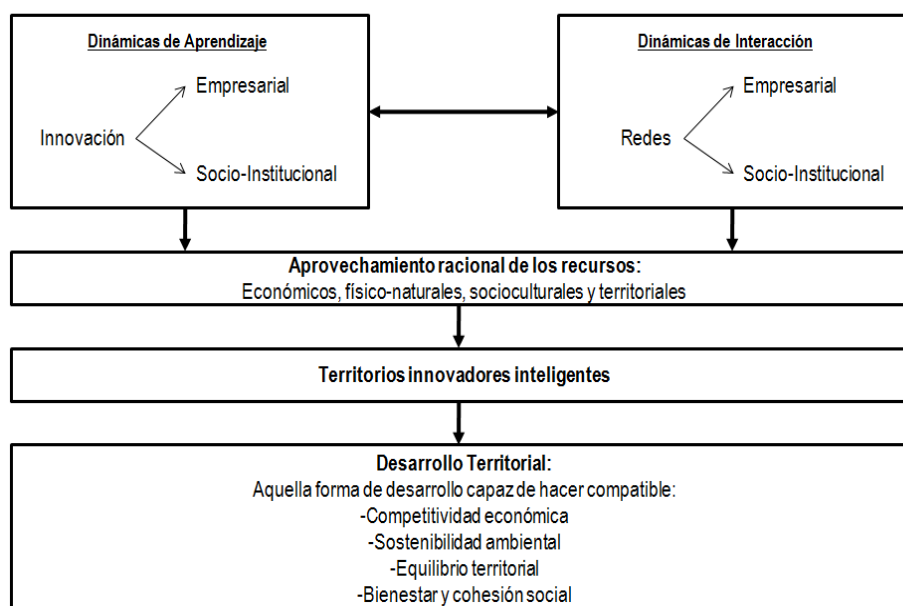
Fuente: Alonso, J. L. y Méndez, R. (2000).

R. Méndez (2002) considera en su propuesta teórica los tres tipos de factores que se vienen dando en el mundo y que influyen sobre la formación de los denominados territorios inteligentes⁵, que son los que van a permitir generar procesos de desarrollo territorial integrado.

- (a) *Actitud innovadora.* Creciente interés de los gobiernos y sociedad por las dinámicas de aprendizaje asociadas al esfuerzo innovador, no sólo empresarial sino también socio-institucional, que posibilita elevar la capacidad competitiva de empresas y territorios, mejorar la calidad del empleo, maximizar las potencialidades de desarrollo, reducir los riesgos e impactos negativos sobre el medio ambiente, etc.
- (b) *Integración en redes.* Capacidad de generar dinámicas de interacción no sólo entre empresas sino también entre organismos e instituciones, de modo tal que se promueva la creación de redes de cooperación que permitan trabajar juntos para buscar soluciones a problemas comunes.
- (c) *Utilización racional de los recursos.* Aprovechamiento racional de los recursos existentes en cada ámbito, a fin de que se constituyan en la base de su capital territorial: patrimonio natural y cultural heredado, recursos humanos cualificados y con iniciativas, cohesión social, identidad cultural, etc.

⁵ R.Méndez (2002). Considera como *territorios inteligentes* a aquellos que, utilizando sus propios recursos de una forma económica, ambiental y socialmente eficiente, consiguen generar verdaderos procesos de desarrollo territorial integrado.

Gráfico 2.2.4: LOS TRES TIPOS DE FACTORES PARA IMPULSAR TERRITORIOS INTELIGENTES Y PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO



Fuente: Alonso, J. L. y R. Méndez (coords.) (2000).

2.3 PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO

2.3.1 Conceptos sobre la planificación y planificación del desarrollo

En los últimos veinte años el tema de la planificación del desarrollo en Latinoamérica ha evolucionado, pasando de una planificación tradicional sectorial a nivel centralizado hacia procesos participativos de análisis y planificación del desarrollo territorial como herramienta para la transferencia de capacidades de gestión y de articulación de acciones individuales e institucionales a nivel descentralizado. Esta tendencia se evidencia en las iniciativas nacionales relacionadas con las nuevas normativas destinadas a impulsar y orientar los procesos de descentralización, así como la redefinición de las responsabilidades y tareas de las entidades locales, aunado al aumento del apoyo y asistencia técnica brindada por instituciones nacionales e internacionales al tema en cuestión.

La participación de los grupos de interés en estos procesos se reconoce como esencial en la planificación territorial. Constituye una oportunidad y una manera concreta de identificar objetivos claros y de consensuar una dirección y métodos específicos para articular acciones de diferentes organizaciones locales y su respectivo fortalecimiento, en función del fomento de un desarrollo regional y local sostenibles.

La planificación es un proceso que al articular estratégicamente las acciones hacia una misión y objetivos trazados al emprender una gestión, disminuye la incertidumbre, fija un norte, racionaliza y hace más eficiente el uso de los recursos disponibles. El

documento Plan registra las decisiones adoptadas durante el proceso de planificación y permite orientar ordenadamente las actividades y actuaciones para la consecución de las metas y los objetivos generales y específicos.

Surgimiento de la planificación

Los orígenes del enfoque clásico de la planificación se encuentran en el campo de la administración, como consecuencia de los efectos de la revolución industrial (s. XVIII), en que los ingenieros Henry Fayol y Frederick W. Taylor desarrollaron los primeros trabajos pioneros respecto a la administración de recursos, encontrando un método científico en el que la planificación interviniera como instrumento de dirección de las empresas, en sustitución al empirismo existente.

Taylor dedicó su atención al desarrollo de la organización racional de la producción, la división del trabajo y la previsión, con el objetivo de lograr altos salarios con un costo reducido de la mano de obra. En cambio, Fayol investigó los temas de eficacia, eficiencia del personal y la productividad industrial; concluyendo que administrar era prever, organizar, ordenar, coordinar y controlar. Asimismo, abordó elementos relacionados con la centralización-descentralización, conceptos y elementos que se aplicaron posteriormente a la administración pública.

Las políticas de desarrollo constituyen una etapa crucial centro del diseño del proceso de planificación de un gobierno dado que, al orientar su gestión, le permiten alcanzar sus objetivos. Son parte también de la compleja relación que se establece entre la esfera de la política -en cuanto actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos- y la acción pública.

La actividad de planificar ha existido en todas las sociedades -independientemente de su modo de producción- y desde la antigüedad -en la planificación de sus asentamientos poblacionales, caminos, obras hidráulicas, actividades agrícolas, etc.

En Europa, las actividades de planificación urbana y espacial se perfeccionaron después de la Segunda Guerra Mundial ante la necesidad de reconstruir sus devastadas ciudades y reconstruir sus infraestructuras. Posteriormente, se crearon métodos para usar el suelo con mayor eficiencia, zonificando el suelo según su uso para la construcción de nuevos asentamientos y centros industriales; rehabilitar barrios; reorganizar los sistemas de transporte y ampliar sus infraestructuras; ampliar los servicios públicos.

Sabatini, F. (1990) destaca que la planificación de la sociedad, entendida como aplicación de los conocimientos a los asuntos públicos con el fin de solucionar científicamente los problemas de la sociedad a través de un enfoque de “ingeniería social,” se desarrolló principalmente en la Escuela Politécnica de París.

Diversos autores como Saavedra, R. (2001) coinciden en afirmar que la planificación del desarrollo, con sus procedimientos y métodos agrupados en forma sistemática, se expresaron como cuerpo teórico científico en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, después de la Revolución de Octubre de 1917. El mismo autor cita

a Oleg Yun (1988) quien expresa: “El desarrollo planificado es el modo de acción – propio del socialismo – de las leyes económicas, y el mismo actúa en calidad de semejante ley (...)”. En otro acápite sostiene: “De la planificación dependen la eficacia del progreso económico y social de la sociedad, la elevación del nivel de vida del pueblo. La planificación es el eslabón más importante, fundamental de la administración en condiciones de socialismo, es la médula de la gestión.”

Giorgio Ruffolo (1989) menciona que en el bloque occidental europeo los gobiernos recurrieron a la elaboración de planes de desarrollo para la reconstrucción de sus ciudades, siguiendo las directrices del Plan Marshall. Países como Japón, Alemania e Italia optaron por una planificación corporativa, consistente en la cooperación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, perfeccionando varios métodos de planificación, entre ellos la investigación de operaciones, vigente en la actualidad. Posteriormente, la teoría Keynesiana va a prevalecer como cuerpo teórico en todos los países capitalistas. Paralelamente a esta planificación del desarrollo económico, se fueron desarrollando y perfeccionando métodos de planificación espacial urbana y rural y de planificación regional.

Lira, L. (2006) y Saavedra, R. (2001) analizan la situación en los países del bloque latinoamericano, sosteniendo que la planificación centralizada a nivel gubernamental, con rango constitucional y como instrumento para promover el desarrollo, se deriva de la propuesta sistematizada por la CEPAL y adoptada posteriormente con la firma de acuerdos de la reunión intergubernamental sostenida en Punta del Este (1961) y de su mecanismo principal “La Alianza para el Progreso”. Esta situación se dio entre las décadas 60-80 para luego caer en la época que el autor denomina “crisis de la planificación en América Latina y el Caribe”.

Siguiendo con su análisis para América Latina, Lira expresa que en la actualidad existe una revalorización de la planificación en todos los niveles (público y privado), después de un largo período en que se consideró la planificación como un ejercicio estéril por los pocos resultados que se habían obtenido en relación a los recursos invertidos por los gobiernos. Asimismo, sostiene que la revalorización de la planificación y de las políticas de desarrollo se centran en una concepción estratégica, tanto del diseño como de su ejecución y de su carácter participativo y prospectivo, así como en la coordinación de las acciones y el monitoreo y la evaluación de los resultados.

Enfoques de planificación del desarrollo

Diversos autores han planteado distintos enfoques de la planificación, coincidiendo en que la planificación del desarrollo es un componente científico de la política, de carácter imprescindible para una buena gestión pública y el diseño de las políticas públicas. En función a su objetivo puede estar enfocada a aspectos económicos, sociales, físico ambiental o administrativo, pero su fin último es satisfacer las demandas de la población a través de programas y proyectos enmarcados dentro de una visión integral de desarrollo a nivel local, regional y nacional. Coinciden además en la relación de la planificación como política y el territorio como base para el desarrollo del proceso.

Lira, L. (2006: pp.7) sostiene que “la planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla.”

Según Subirats, J. (1989, pp.36), *planificar* dentro de la administración pública implica la capacidad de fijar objetivos en la acción de los poderes públicos superiores y, al mismo tiempo, la posibilidad de intervención en el proceso de decisión y de puesta en práctica de los entes administrativos inferiores.

La planificación, según Friedmann, J. (2001, pp.22 – 63), se define como un proceso que busca conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público, donde los medios están eficazmente relacionados con los objetivos, y los proyectos trazan el curso de las acciones. Subraya que para ser efectiva, la planificación requiere un acuerdo público y debe contar con un consenso social, siendo un componente de la política, debe unir el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público, referidos a procesos de orientación social y de transformación social.

Iracheta A. (1999) considera que *planificar* es un ejercicio sociopolítico de toma de decisiones, basado en un conocimiento profundo del objeto a planificar; de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno; del diseño de caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación; y de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas; formalizados en planes y programas. La planeación del desarrollo es una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno, comprometiendo los recursos para su logro.

Font, A. (2003) afirma que para enfrentar el nuevo reto que plantea la planificación del desarrollo es necesario considerar la planificación y la gestión como un binomio inseparable, conjuntamente con la participación ciudadana. Debe ser un proceso continuo, flexible, dotado de mecanismos de revisión y transparencia a fin que permita una constante evaluación de los impactos, procesos, discursos y acciones, de acuerdo a la evolución de las coyunturas sobre el territorio. Considera como condiciones necesarias para una efectiva planificación: (i) la coordinación entre los diferentes estamentos/niveles de gobierno y alianza público-privada; (ii) la integración de las políticas sectoriales a una política integral de desarrollo, incorporando la dimensión de la sostenibilidad en todas sus dimensiones; (iii) la integración en el proceso de las diferentes escalas territoriales de actuación; y (iv) el diseño/definición de un marco legal para el proceso de planificación e implementación (sistemas e instrumentos de gobernabilidad, mecanismos de financiación, organización administrativa, la modernización de la gestión y la prestación de los servicios públicos).

Para S. Galilea O. (1988) “planificar es gobernar,” y constituyen tareas y procesos simultáneos, armónicos e interdependientes. Los procesos de planificación constituyen procesos políticos que intentan asignar coherencia, racionalidad y conducción a la gestión gubernamental correspondiente.

Marcos Kaplan (1985) afirma que la actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político.

Otros autores como Sagasti F.(1988), Ackoff R.(1997), Habermas J.(1968), destacan el carácter prospectivo y participativo de la planificación, necesarios para tener una orientación hacia el logro de los objetivos de desarrollo y de los consensos para la sostenibilidad del proceso y los resultados esperados.

De las diferentes expresiones sobre los conceptos de planificación citados, resaltamos la síntesis que propone R. Saavedra (2001:45): “La planificación del desarrollo busca darle coherencia, congruencia, racionalidad, rumbo y dirección a la gestión gubernamental, legitimada a través de la participación concertada con los diferentes actores sociales que conforman la sociedad. La acción social gubernamental tiene un carácter planificado solo cuando es consecuencia de un esfuerzo consciente de anticipación al futuro, de reducción de los márgenes de incertidumbre, de incoherencias e incongruencias que la afectan, y que además legitime los medios adecuados para el logro de esa futura situación deseada y posible.”

En los procesos de planificación se han ido incorporando paulatinamente los objetivos de las nuevas corrientes de pensamiento sobre el desarrollo, que involucran aspectos tales como el nuevo papel del Estado como regulador y promotor de la inversión pública en el modelo de desarrollo neoliberal, así como los objetivos del desarrollo humano y sostenibilidad ambiental.

Características y principios de la planificación del desarrollo

La planificación del desarrollo posee características, principios y condiciones básicas para su desarrollo como proceso y para lograr los objetivos esperados, citamos algunos autores relevantes que han escrito al respecto:

Friedmann J. (2001) considera tres características importantes en la planificación:

- *Directiva*: control de los medios y recursos,
- *Administrativa general*, imprescindible para el buen funcionamiento de la institución,
- *Operativa*, referente al diseño de reglamentos y métodos técnicos para lograr los objetivos.

Algunas de las características básicas que coinciden autores como Saavedra (2001) y Font A. (2003) y que deben contemplarse en los procesos de planificación del desarrollo son:

- La planificación es prospectiva, define el tipo de sociedad deseada, fijando su dirección, los objetivos, las estrategias de implantación. En las diferentes corrientes de planificación se denominan visión, imagen objetivo, futuro deseado, escenarios (imagen del futuro). Orientación hacia cambios y resultados, a partir de capacidades de innovación y creatividad para construir el futuro deseado. Incluye el concepto de temporalidad y futuro: tareas por hacer y plazos para cumplirlas.
- Se requiere decisión y voluntad política para iniciar un proceso de planificación y llevar a cabo su implementación. Exige liderazgo para arbitrar los diversos intereses y propósitos de los actores.
- Son eminentemente participativos e inclusivos, considerando que la planificación es un proceso cuya validación es, ante todo, social. Debe conciliar los intereses y propósitos de los diversos sectores de interés, y generar el compromiso y desafío a cada actor de ser responsable en introducir los cambios y resultados para el logro de los objetivos de desarrollo.
- Deben ser iterativos y flexibles, considerando que la planificación es un proceso unitario y continuo y se proyecta hacia el futuro, que no concluye con la formulación de un plan determinado, sino que lo acompaña un proceso de monitoreo y retroalimentación para los ajustes necesarios. Debe responder a nuevas coyunturas.
- Deben ser operacionales; es decir, estar orientados al logro de una visión, una finalidad, un objetivo, una meta; y estar orientados a conseguir resultados y cambios, facilitando y apoyando la gestión.
- Han de proporcionar elementos fundamentales que permitan seguimiento, control y evaluación del proceso, así como de sus resultados e impacto.
- Deben ser racionales, sistémicos y holísticos, articulando e integrando los diversos procesos, subprocesos y componentes de los subsistemas territoriales para conseguir con eficacia los objetivos deseados, generando sinergias en todos los sectores en función de una visión común de desarrollo.

Los mismos autores sostienen que la planificación del desarrollo debe observar los siguientes principios:

- Racionalidad. La planificación introduce lógica, raciocinio y orden en la acción; permite optimizar la utilización de los recursos, buscando eficiencia y eficacia dada los limitados recursos disponibles.
- Previsión. Una acción planificada busca prever el futuro y reducir la incertidumbre y el azar.
- Universalidad. La planificación del desarrollo debe considerar todos y cada uno de los subsistemas que lo conforman: lo social, económico, espacial, político, cultural,

científico-tecnológico, fiscal-financiero, administrativo y ecológico y su relación con el proceso de desarrollo en general.

- Unidad. Se refiere a que los planes, programas y proyectos deben guardar coherencia entre sí y en sus diversos niveles: nacional, regional, departamental, municipal, local y sectorial, y en estrecha relación con el contexto internacional.
- Continuidad. La planificación requiere de la existencia de una serie de planes a corto, mediano y largo plazo que aseguren dicha continuidad de las acciones, en los que se puedan introducir ajustes necesarios de acuerdo a cambios en la coyuntura y/o en la administración.

El proceso de planificación

Todo proceso de planificación se inicia con la voluntad política de las autoridades para llevar adelante el proceso. Diversas instituciones y estudiosos han publicado metodologías y guías para el desarrollo procesos de planificación, de acuerdo a sus orientaciones teórico ideológicos. Sin embargo, cabe apuntar que por las mismas características de especificidad y unicidad del territorio, toda metodología debería ser entendida como una orientación general, cuyo desarrollo podría darse de una manera iterativa, avanzando y retroalimentando en el curso del proceso en respuesta a las situaciones específicas y entorno particular.

En términos generales el proceso de planificación comprende las siguientes fases:

Primera Fase: *Fase preparatoria*

En esta fase se busca que los actores lleguen a una visión concertada del futuro posible y deseable a partir de un conocimiento de su territorio y su problemática, de manera que definan los objetivos del proceso y elaboren sus propuestas de cambio. Comprende las siguientes etapas: (a) Percepción acerca de su realidad; (b) Conocimiento integral e identificación de la problemática como sistema; (c) Definición de objetivos; (d) Construcción de la imagen problema y la imagen objetivo a través de un sistema de variables e indicadores y recolección de información relevante; (e) Análisis de la situación, modelo del sistema y su relación con el entorno; (f) Exploración de escenarios alternativos: anticipación de acciones y análisis de los efectos o resultados.

Segunda Fase: *Fase de diagnóstico integral y definición de la problemática*

Esta fase consiste en la formulación y elaboración del instrumento resultante del proceso de planificación y las etapas para lograr llegar a la situación futura deseada y posible. Incluye las etapas: (g) Formulación o elaboración del plan, programa y/o proyecto; y (h) Evaluación para la ejecución

Tercera Fase: *Fase propositiva*

Esta fase corresponde a la definición de metas, formulación de las políticas y estrategias, así como de programas, proyectos y preparativos normativos, técnicos, operacionales, sociales e institucionales que deben hacerse para la gestión de los mismos. Incluye la etapa (i) Ejecución y gestión

Cuarta Fase: Fase de gestión

Esta última fase es continua a lo largo del proceso de planificación y comprende la propuesta de marco institucional para la implementación y seguimiento del plan, establecimiento de guías para la ejecución de acciones y pautas de evaluación de las mismas, así como los procedimientos a seguir cuando surjan problemas o cambios en el entorno que dificulten o modifiquen las condiciones o demandas de implementación de las actividades planificadas. Incluye la etapa (j) Monitoreo, control y evaluación

Tipos de planificación

Diversos teóricos han clasificado la planificación desde diferentes perspectivas. Interesa a esta investigación aquella cuyos objetivos finales tienen estrecha relación con el desarrollo involucrando el territorio y la participación como enfoque de planificación, y que guardan relación estrecha con las políticas públicas.

- R. Saavedra (2001), distingue dos tipos de planificación atendiendo al rol del Estado y su relación con la estructura general de la sociedad y del modo de producción donde éste se inserta: (a) *La Planificación indicativa*, donde el Estado interviene con carácter regulador sobre el territorio y actúa sobre todo aquello donde el sector privado no puede desarrollar adecuadamente, a la vez que guía y orienta la actuación de los actores sociales y económicos a través de instrumentos en forma de planes, los mismo que se aprueban e institucionalizan a través de leyes de cumplimiento obligatorio; este tipo de planificación prevalece en modelos de desarrollo de economía capitalista; y b) *La Planificación Imperativa*, donde la planificación es una función exclusiva del Estado y éste actúa de manera directa debido a que tiene la propiedad de los medios de producción; es propia de una economía socialista.
- La propuesta de Helye, citado por Obregón D. (2006), se basa en tres tipos de planificación: a) *Planificación económica*, orientada a administrar las fuerzas productivas de las naciones y regiones, b) *Planificación espacial y del desarrollo*, se centra en la organización del espacio territorial y su principal objetivo es la promoción de la salud, la economía, la convivencia y el diseño urbano, c) *La planificación desde la administración y el análisis de las políticas*, cuyos objetivos están centrados en la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas.
- Friedmann J.(2001), distingue dos tipos de planificación, a) *Planificación técnica*, implica la capacidad de los participantes de generar una visión del futuro emergente para analizar correctamente los problemas y proponer las soluciones, identificando las probables acciones y sus consecuencias, generar los compromisos; y b) *Planificación política*, para ser efectiva requiere un acuerdo público y debe contar con la participación y el apoyo de la comunidad. La planificación puede estar referida a un sector de actividad económica (agrícola, industrial, transporte, etc.) a un territorio (localidad, región, cuenca hidrográfica, ciudad, etc.) a un grupo social (juventud, tercera edad, población infantil, etc.) a un ámbito de acción (salud, educación, desarrollo rural, desarrollo económico local, desarrollo sostenible, etc.) o simplemente al desarrollo. Las posibilidades de

planificar son tan amplias como el fenómeno y el cuerpo asociado de conocimientos técnicos al que se aplica la planificación.

- Lira, L. (2006: pp.16) considera que la actual planificación se acerca más a un proceso comunicacional donde el logro de consensos y acuerdos de los actores es el factor central para alcanzar los objetivos propuestos, por cuanto la planificación es el conocimiento que precede y que preside la acción en contextos democráticos. Siendo así, Lira sostiene que la clasificación de la planificación podría orientarse a la revisión de cuatro enfoques de planificación: (a) Planificación tradicional (enfoque centrado en el diseño y no en la ejecución); (b) Planificación situacional (enfoque centrado en la ejecución y sostenibilidad del proceso a partir de la participación de actores; (c) Planificación estratégica (valorizan la definición de la estrategia como eje conductor del proceso; y (d) Planificación prospectiva (en torno a escenarios).

- Según Matus, C. (1972) sostiene que las diferencias fundamentales entre la *planificación tradicional o normativa* y la *planificación situacional* se encuentra en la consideración de la multiplicidad de actores del proceso, como del entorno incierto en el que se toman las decisiones, siendo fundamental en esta última el recurrir a herramientas participativas durante todo el proceso para lograr eficacia en la planificación. Al respecto, advierte la necesidad de trabajar en la *Planificación Situacional* con un sistema de planificación pública que combine varios métodos según la jerarquía, la naturaleza, y la complejidad de los problemas a abordar, considerando además la capacidad de gobierno y las relaciones de gestión. Los métodos PES (Planificación Estratégica Situacional) como herramienta de planeamiento estratégico público en niveles de alta complejidad, ZOPP (Planificación orientada hacia proyectos), y MAPP (Método Altadir de Planificación Popular) para ser utilizado a nivel local.

Tabla 2.3.1: DIFERENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL CON LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL

Postulado	Normativa	Situacional
I	Sujeto escindido del objeto	Sujeto dentro del objeto que contiene sujetos
II	Explicación como diagnóstico	Explicación situacional
III	Sistema que sigue leyes	Sistema que sigue leyes y que crea leyes
IV	Cálculo económico del deber ser	Cálculo en situaciones de conflicto
V	Certidumbre	Incertidumbre
VI	Problemas bien estructurados	Problemas cuasi - estructurados
VII	Final cerrado	Final abierto

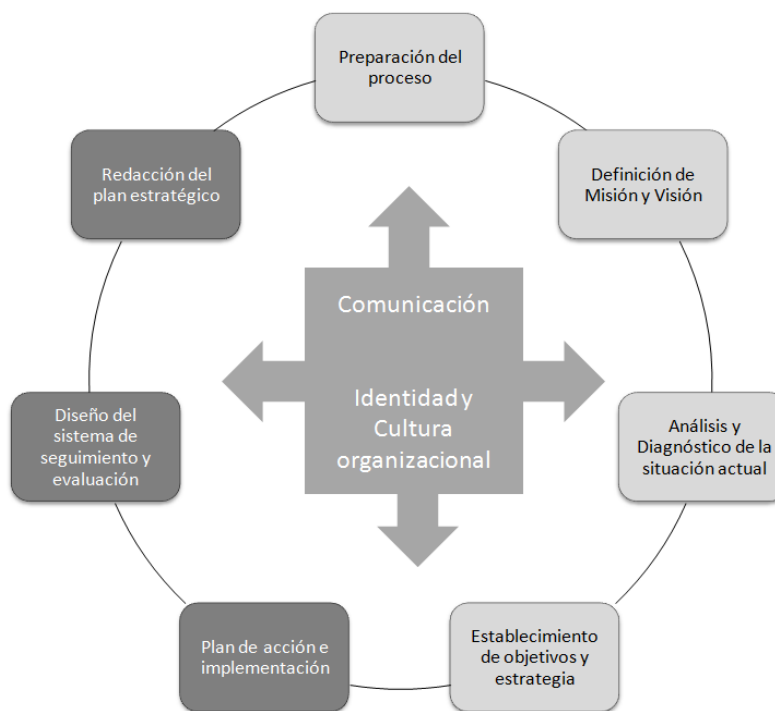
Fuente: L. Lira (2006:21)

La *planificación estratégica* tiene origen tanto en la administración del desarrollo, como en las escuelas de negocios. En las tres últimas décadas se introdujo el concepto de

planificación estratégica en la planificación del desarrollo local para definir lineamientos y metas en el logro del desarrollo territorial, con la incorporación de herramientas para la participación de los actores locales. Esto se ve reflejado en los planes de desarrollo regional de varios países. La planificación estratégica se orienta a una gestión con visión de futuro, construida a partir del presente sobre las bases del diagnóstico estratégico. La etapa crucial de esta planificación es la definición de la estrategia, el cual es el patrón que integra las principales metas y políticas, y establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. La negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio son fundamentales para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional. Este enfoque de planificación ha sido muy difundido y aplicado a nivel de desarrollo local y fortalecimiento institucional, y comienza dando respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Dónde estamos hoy?
 - Análisis de la situación.
 - Análisis del entorno.
 - Análisis de capacidades internas
- ¿Dónde queremos ir?
 - Objetivos y metas en el horizonte
- ¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir?
 - Comprender las fortalezas y limitaciones internas para lograr los objetivos
 - Comprender las amenazas y oportunidades del entorno
 - Diseñar las estrategias apropiadas.

Gráfico 2.3.1: FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: L.Lira (2006:39)

La *planificación prospectiva*, corresponde al cuarto enfoque de planificación que distingue Lira, L. 2006). La prospectiva se define como un conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas para analizar, prever, explicar y, especialmente, construir anticipadamente posibles escenarios futuros y deseables de la acción humana (...) No hay un futuro, sino varios futuros, que son los “escenarios”. La prospectiva se relaciona directamente con el pensamiento estratégico, “el cual tiene como objetivo buscar la capacidad de anticipación a los acontecimientos, visualizar un destino y construirlo, y alcanzar el futuro que se considera más conveniente para una persona, sociedad, empresa o Nación...”⁶

Según Medina, (2006), uno de los principales exponentes latinoamericanos del enfoque prospectivo, sostiene que entender el enfoque prospectivo es reconocer la enorme variedad del campo de los futuros, donde no existe un solo enfoque o método estándar, los estudios del futuro son una familia de enfoques cuyas diferencias involucran tres grandes dimensiones: el contexto político-institucional, los temas o problemática a tratar, y la secuencia de métodos y herramientas a utilizar. Cada intervención es única, por lo que no existe una receta válida para todos los contextos históricos y culturales.

2.3.2 Planificación y políticas públicas. La gestión social del territorio

Conceptos sobre políticas públicas y gestión del desarrollo

Las políticas públicas están consideradas como el aspecto funcional y fundamental de la gestión pública, ya que expresan de manera estructurada los objetivos, decisiones y acciones que un gobierno adopta para el manejo político, social y económico de las realidades nacionales, normalmente problemáticas (Nirenberg, Brawerian, Ruiz, 2003).

Son varios los enfoques acerca de la conceptualización teórica de las políticas públicas como herramienta de gestión; sin embargo, todos coinciden en que es innegable la relación de éstas con la estructura institucional organizativa y productiva de cada país. En ese sentido, las políticas públicas son la forma en que cada Estado interpreta la realidad y la forma en que idea, planea, desarrolla y ejecuta esas políticas está determinada por la relación entre el Estado y los agentes sociales y económicos y la cultura política de las naciones. (Echeverri P., 2007)

En este marco de ideas, el territorio es considerado el elemento estructurador de políticas públicas. La planificación territorial permite reducir los costos de transacción de las políticas, se posibilita el descubrimiento de áreas de sinergia, se incrementa el control social y se potencia las iniciativas de conglomerados económicos y redes de gestión social. El territorio permite la concreción de las visiones de futuro territorial, de potencialidades y provee un escenario de mayor viabilidad para las negociaciones que forman parte del ejercicio político o económico. El territorio ofrece la posibilidad de

⁶ Molinari Carlos. Historia y Pensamiento Estratégico Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Abierta Interamericana en: <http://www.vaneduc.edu.ar/uai/comuni/conexion/conexion-6/pensamiento-estrategico.htm>.

comprender de mejor forma las estructuras de gestión, permite el manejo de información, la difusión de sistemas de innovación y la participación social directa. De esta forma el territorio aparece como un escenario natural de articulación, por medio de la identificación de proyectos estratégicos regionales o locales, así como de las potencialidades endógenas de llevarlos a cabo y de la integración de las acciones de la política pública involucrada en su propósito.

Parafraseando a Boisier, un Estado moderno, inteligente, que entiende su propia estructura territorial, es el punto de partida para una moderna gestión. Se necesita lograr un Estado red en lugar de un Estado pirámide, donde las regiones interactúan entre sí, consolidando una organización territorial compleja y equilibrada.

Roccagliata, J.A.: (2001) sostiene que el objetivo central de una política territorial es precisamente, incorporar la problemática del desarrollo, la organización, la orientación y gestión del territorio a la agenda del Estado e identificar políticas públicas en pos de una ordenación del territorio nacional. La gestión del desarrollo territorial, como política pública apunta a lograr una modernización en el funcionamiento y eficiencia del Estado, consolidando su rol estratégico en la conducción del desarrollo. Una política de desarrollo territorial constituye una dimensión integradora e interrelacionada de los procesos que se producen en un espacio, propendiendo a lograr una dimensión transversal de las políticas sectoriales que posibilite mejorar los niveles de gobernabilidad y hacer más eficiente la asignación de prioridades y recursos.

Entre los principios orientadores para la gestión del territorio destacamos:

- La organización de un territorio como proceso abierto a la aceleración de los cambios e incierto en su evolución.
- Planificar y gestionar el territorio requiere de una visión global, de una reflexión estratégica y del establecimiento de imágenes anticipativas; territorios de futuros.
- Gestionar el desarrollo territorial es articular e integrar sustentablemente la diversidad cultural y ambiental.
- La gestión para un desarrollo sustentable del territorio es necesaria y oportuna, debe conciliar el largo plazo con el corto plazo
- La gestión y ordenación del territorio son más camino que llegada; en consecuencia debe ser abierta, dinámica y flexible.
- Gestionar el desarrollo territorial involucra fortalecer la *capacidad organizativa del territorio*, con una lógica global para el logro del desarrollo sostenible.

En este marco de ideas, la gestión del desarrollo debe involucrar al Estado y el Mercado en una tarea de construcción nacional, donde se articula la diversidad de lo local para fortalecer la presencia en lo regional y lo global. Como sostiene Ferrer (2000), “es importante aprovechar la formidable capacidad creadora de riqueza de las economías de mercado para elevar la calidad de vida y el bienestar en el mundo y en nuestros países, por tanto hay que superar la dicotomía Estado-Mercado”.

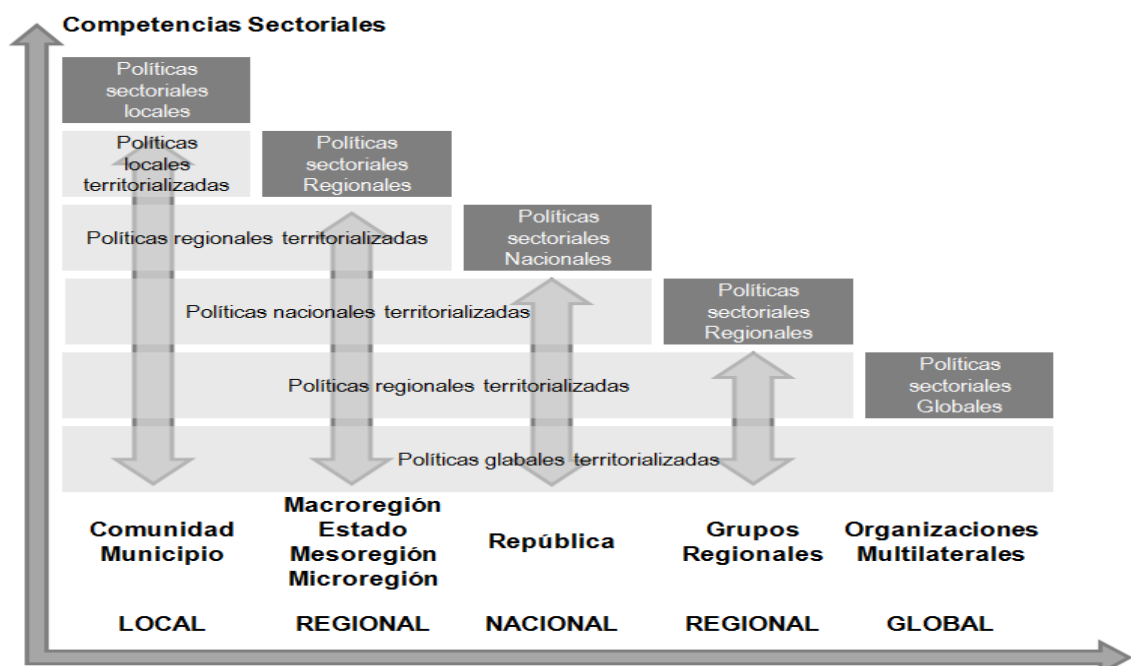
El enfoque territorial en la búsqueda de la gestión social del territorio

El enfoque territorial es considerado como un modelo sistémico, holístico e integral aplicado a la planificación del desarrollo. Permite hacer un análisis del territorio y la planificación del mismo con un horizonte de mediano y largo plazo. Constituye una planificación del territorio desde una visión sectorial a una multidimensional y global, tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales. La creación de redes de políticas públicas con una visión territorial, permite desde el ámbito institucional, económico y financiero, articular los esfuerzos de los diferentes actores territoriales y propiciar una gestión pública más eficiente, integral y corresponsable con las demandas sociales y el desarrollo del país.

El enfoque territorial en la gestión de las políticas puede llegar a facilitar su implementación en todos los niveles, tanto entre sectores como entre ámbitos territoriales, y favorecer estructuras de coordinación y subsidiaridad. Estas estructuras permiten establecer competencias que van a definir el tipo de gestión en cada nivel, determinando, a su vez, los tipos de articulación necesarios, sean éstos verticales dentro de cada sector; entre política nacional, regional y local; y horizontales, entre sectores, casi siempre complementarios como educación y salud, infraestructura y fomento productivo. Las competencias tienen una doble naturaleza: política de un lado, ya que definen los espacios de poder en cada nivel territorial; y otra técnica, al responder a un modelo particular de planeación.

En el siguiente cuadro se grafica el carácter sistémico de las políticas territoriales, cada nivel territorial forma parte del conjunto de los otros niveles, creando sinergias y una visión integral para optimizar el impacto de cada proyecto.

Gráfico 2.3.2: ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Echeverri, P. 2007.

El modelo de gestión del desarrollo con enfoque territorial busca redefinir los esquemas de competencias tradicionalmente concentrados en el poder central. Uno de los grandes desafíos del modelo territorial que busca una gestión pública con mayor orientación social es la construcción de una institucionalidad con autonomía territorial, que brinde la posibilidad a cada espacio de asumir la responsabilidad de su propio desarrollo, con definición de metas cercanas a la realidad local y protagonismo de los actores directamente involucrados.

Se pueden identificar dos sentidos de la articulación: uno que se produce entre diversas políticas en un mismo nivel territorial; y otro, que se produce entre los diversos niveles territoriales en una misma política. En ambos casos, la institucionalidad creada para el ordenamiento territorial o para la descentralización proporciona mecanismos formales, respaldados en la normatividad y con expresiones concretas en el orden de mecanismos fiscales.

Este tipo de esquemas de interlocución entre las políticas y los distintos niveles, responde, dentro del modelo territorial, a una estructura propia de las fases de diseño y aplicación de políticas públicas, debiéndose reconocer las responsabilidades y sus competencias particulares.

En este sentido, se definen tres fases específicas: la formulación y decisión política estratégica; la gestión y ejecución; y la fase de seguimiento y control social.

El nivel regional se considera una de las instancias claves para la articulación de la gestión de políticas en temas concretos, particularmente en los temas relativos al desarrollo económico, medio ambiente, infraestructura, energía y temas relativos a la malla urbana.

Articulación de las políticas públicas: las políticas sectoriales

Las políticas sectoriales tienen como objetivo atender o dar respuesta a temas específicos, en tanto que las políticas integrales buscan dar soluciones desde distintos ámbitos a un problema complejo. La propuesta no es sustituir a las políticas sectoriales, sino diseñar y ejecutar políticas integrales que permitan igualar las oportunidades y dar un tratamiento diferenciado a quienes están en situaciones extremas, complementando la política integral con políticas sectoriales que busquen remediar insuficiencias en un territorio específico.

Belil, M (2003: pp. 30) habla de integrar políticas sectoriales como una necesidad de introducir un nuevo enfoque metodológico que abandone la visión sectorial clásica en beneficio de una concepción más integrada y global, que reduzca las desigualdades territoriales y sociales y promueva la renovación urbana, así como la restauración de los grandes equilibrios medioambientales y nuevos modos de cooperación.

Desde el enfoque territorial, el objetivo de planeación apunta al desarrollo, que por esencia es multidimensional. El reconocimiento de esta característica debería llevar a estrategias que superen metas netamente sectoriales y a abordar la integralidad de las múltiples variables que conforman un proyecto de sociedad más participativa y

corresponsable en la gestión de su propio desarrollo. En esta medida, la articulación de las políticas públicas está en su concepción y no simplemente en buscar hacer más eficientes las acciones sectoriales de la gestión pública.

Ahora bien, el hecho que estos enfoques busquen la articulación desde la naturaleza misma de las políticas públicas no se manifiesta en el abandono de objetivos sectoriales; por el contrario, se compone de metas y demandas sectoriales pero articuladas estratégicamente en una visión integral, en un proyecto que reconozca la realidad de cada territorio, proyecto que puede ser local, regional e incluso nacional. Apunta, en este sentido, a supeditar los objetivos sectoriales a propósitos de desarrollo humano y sostenible de mayor envergadura, definiéndolos en un marco de prioridades estratégicas para el desarrollo (Calvo, J.: 2007). De esta manera, las nuevas perspectivas apuntan a superar los modelos en los cuales el desarrollo está delimitado por su carácter económico y por la necesidad de acumulación y expansión del mercado. Lo que busca el modelo territorial en relación a las políticas públicas es complementar y dar sentido a los alcances y prioridades de los objetivos sectoriales, proporcionando así un marco de metas estratégicas y abriendo espacios para generar sinergias en el aparato institucional del Estado.

Este es el gran desafío de la gestión pública hoy en día: encontrar los mecanismos adecuados para crear redes de políticas públicas dónde exista concurrencia de estrategias, metas y actores.

Instrumentos de planeación para la gestión del desarrollo

La planificación del desarrollo tiene un carácter holístico y sistémico, que involucra las dimensiones político institucionales, sociales, económicas, culturales, territoriales y ambientales, bajo los principios del desarrollo sostenible: equidad, sostenibilidad, democracia y justicia social. Los planes constituyen instrumentos de gestión para orientar las acciones e intervenciones de desarrollo; éstas se formulan para un territorio -dimensión territorial- con la participación de los actores (enfoque participativo).

Dentro de la denominada *Escuela de Planificación Evolutiva* se reconocen diversos instrumentos de planificación que responden a los diferentes niveles de planificación del Estado y del territorio, con horizontes determinados. Los planes deben guardar coherencia entre sus diferentes niveles, con objetivos específicos de acuerdo a sus temáticas de desarrollo y ámbito de acción, articulados entre sí, orientados a lineamientos, políticas y objetivos de desarrollo nacional.

Las herramientas para el desarrollo y gestión territorial van desde las políticas y estrategias contenidas en los planes de desarrollo nacional y de ordenamiento territorial hasta los planes de acción sectorial y planes de actuación. Están formuladas para los diferentes niveles de gobierno y articuladas entre sí, orientadas a desarrollar los factores de competitividad del territorio de su competencia, a fin de permitir cumplir con los objetivos de construcción de una sociedad con equidad social y económica, en un entorno ambientalmente sostenible.

Los *planes* contienen un conjunto de acuerdos concertados por los diferentes actores sociales durante el proceso de planificación para lograr arribar a una situación de futuro deseado y posible. Estas decisiones se registran en el documento plan, y se concretan en la propuesta de intervenciones materializadas a través de instrumentos tácticos de gestión: programas, proyectos y actividades, programa multi-anual de inversiones, propuesta de gestión institucional.

Cada plan está compuesto, principalmente, por:

- Los *Objetivos*, constituyen los fines o propósitos que se desean alcanzar. Se proponen objetivos con diferentes grados de especificidad.
- Las *Metas*, cuantificadas a través de indicadores (cuantitativos o cualitativos), permiten evaluar el nivel de logro de los objetivos a alcanzar.
- Las *Políticas*, constituyen las directrices que van a orientar el proceso de desarrollo hacia el logro de los objetivos. Se diseñan políticas que envuelven a cada sector de intervención.
- Las *Estrategias*, se refieren a cómo lograr los objetivos: rutas, caminos, alternativas, prioridades, criterios, políticas; coadyuvan a la dirección del proceso de desarrollo.
- Los *Instrumentos*, son las diferentes herramientas de carácter teórico-conceptual, metodológico y político-administrativo-normativo que permiten la formulación, implementación y monitoreo del plan (cuerpo teórico, metodologías, instrumentos estadísticos, de prospectiva, mecanismos de participación, entre otros).
- Los *Recursos*, hacen referencia a los medios (humanos, físicos, tecnológicos y financieros) para llevar a cabo el proceso de planificación, distribuidos en el tiempo y en el espacio.
- El *Programa*, materializa un conjunto de decisiones de determinado sector, cuyas directrices deben estar orientadas a solucionar grupos de problemas. El plan se compone de diversos programas. Cada programa contiene objetivos, metas, políticas, estrategias, instrumentos y recursos (humanos, tecnológicos, físicos, organizacionales y financieros) programados debidamente en un espacio y tiempo determinado. Cada programa comprende un grupo de proyectos con sus respectivas actividades.
- El *Proyecto*, conjunto de actividades coherentes e interrelacionadas entre sí, orientadas a la solución de un problema(s) determinado(s). Comprende objetivos y recursos para ser programados para un determinado tiempo y espacio. El proyecto va a concretar una arista de un programa y del plan en sí.
- Las *Actividades*, Conjunto de tareas u operaciones interrelacionadas entre sí, dirigidas a la concreción de un proyecto ú objetivo determinado. Requiere de recursos programados debidamente en el tiempo y el espacio.

Los principales instrumentos de gestión se pueden sintetizar en:

- a) *Políticas nacionales de desarrollo*, define criterios y ejes orientadores del desarrollo nacional, con un horizonte de largo plazo. Es el instrumento primario de planeación.
- b) *Plan Estratégico de Desarrollo*, contiene las estrategias nacionales de desarrollo que orientan la actuación de los diferentes niveles de gobierno, bajo un conjunto ordenado y sistémico de grandes líneas de acción, y que se concretan en proyectos y acciones específicas sobre el territorio; se direccionan a cumplir los objetivos de desarrollo nacional. Se formula participativamente involucrando los diferentes sectores público y privado y sociedad civil con un horizonte de largo plazo.
- c) *Plan de Desarrollo*: es un instrumento de gestión para la administración, cada nivel de gobierno elabora su Plan de Desarrollo con un horizonte de corto y mediano plazo, considerando sus roles y competencias para la administración y gestión del desarrollo de su territorio, articuladas con el plan de desarrollo de su nivel superior. Contiene objetivos y lineamientos de desarrollo, estrategias y metas, programas y proyectos que responden a dichos objetivos y a la asignación de recursos específicos para su ejecución.
- d) *Plan de Ordenamiento Territorial*: este instrumento de gestión contiene las propuestas e intervenciones identificadas para orientar la ocupación y uso racional y eficiente del territorio para las actividades del hombre (productivas, sociales, culturales), buscando fortalecer la capacidad organizativa del territorio (sistema de asentamientos e infraestructura física y socioproductiva) sobre la base de las potencialidades y recursos que ofrece el mismo y que demandan los mercados, enmarcados en los lineamientos, políticas y objetivos de desarrollo formuladas en los planes de los niveles superiores. Tiene un horizonte de corto y mediano plazo.
- e) *Planes Sectoriales*: se elaboran específicamente para orientar la actuación de cada sector (vivienda, transportes, producción, etc.), conteniendo un desarrollo más profundo de los factores de planificación tanto en su fase de diagnóstico como en la prospectiva, presentando programas y proyectos, así como planes de actuación. Los planes sectoriales responden a los lineamientos y los objetivos de desarrollo de la planificación de niveles superiores.
- f) *Planes Temáticos*: son planes elaborados para enfrentar determinadas temáticas contenidas en los planes de niveles superiores. El horizonte de planeamiento es variable, dependiendo de la naturaleza del tema y los objetivos y metas fijadas. Pueden ser planes sectoriales o multisectoriales.
- g) *Planes de Acción o Plan Operativo Anual (POA)*: constituye el módulo básico y práctico de la planeación. Contienen acciones específicas para enfrentar problemas específicos de una administración. Es de duración anual y lo elabora la entidad que ejecuta el plan de acción.

Gráfico 2.3.3: NIVELES DE LA PLANIFICACIÓN EVOLUTIVA



Fuente: Curso: Planificación y Gestión vial. Universidad de Piura. Perú- Lima Julio 2006

En el marco de la descentralización y la transferencia de competencia del Gobierno Central a los Gobiernos Subnacionales, la gestión para el desarrollo demanda el involucramiento de los diferentes niveles jerárquicos y de las instituciones del gobierno, con la participación activa de los actores locales: sociedad civil y sector privado. En el siguiente cuadro se presenta una representación de los diferentes enfoques de gestión para el desarrollo, siendo el enfoque de gestión territorial participativo el que se adapta mejor a las demandas actuales.

Tabla 2.3.2: DIFERENTES ENFOQUES DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO

TRADICIONAL	LOCAL	LOCAL PARTICIPATIVO	TERRITORIAL PARTICIPATIVO
Desde el gobierno central	Desde los gobiernos locales	Desde los gobiernos locales	Instancias multisectoriales colegiadas a nivel nacional y local
	Consulta a actores relevantes de la sociedad	Acercamiento de la oferta pública hacia la demanda	Comunicación, diálogo y concertación entre los sectores públicos, privados y sociales
Visión de los planificadores	Visión desde la oferta pública	Predomina la decisión de la oferta pública	Convergencia y articulación de la oferta pública/privada y las demandas sociales
Estudios básicos y diagnósticos	Estudios básicos y diagnósticos participativos	Estudios básicos y diagnósticos participativos	Estudios básicos y diagnósticos participativos
Ejecución sectorial con visión macro	Ejecución local con acciones micro	Ejecución local con acciones micro	Ejecución de acciones sectoriales y multisectoriales

Fuente: Reynaldo Treminio Ch. (2010). Enfoque territorial participativo. Instrumento para la planificación y gestión del desarrollo. FAORLD. Paraguay.

La planificación y gestión del desarrollo en América Latina

Echevarría (1990) sostiene que la planificación del desarrollo primera tuvo su origen en los años de la posguerra, surgiendo la planificación regional en América Latina a fines de los años cincuenta del siglo pasado. El proceso de regionalización que se

trató de implementar en América Latina a partir de los años sesenta no logró articular en un mismo marco los problemas conceptuales y de definición con aquellos de naturaleza política y de orden práctico. Hasta la década de 1970, todavía prevalecía el concepto de desarrollo como sinónimo de crecimiento que se había originado en la posguerra y la planificación regional respondía a problemas fundamentales que el desarrollo latinoamericano enfrentó en ese periodo, entre ellos su concentración en las zonas metropolitanas. La incompatibilidad entre las políticas regionales propuestas y las políticas macroeconómicas que una vez definidas limitaban los patrones espaciales de variación tecnológica y del régimen de trabajo, ponía de manifiesto la debilidad del marco teórico utilizado por la planificación regional, pues no incluía relaciones explícitas entre las transformaciones estructurales, la composición interna de los sectores y la formación y evolución de los patrones de localización espacial. Esto dificultaba el análisis de la compatibilidad entre las estrategias recomendadas y el marco general de las políticas nacionales.

Carlos de Mattos (1988) sostiene que la crisis de gobernabilidad que presentaba la sociedad latinoamericana, que se acentuó en la década del ochenta, hizo evidente el desprestigio de la capacidad del Estado para asegurar y mantener la paz pública, garantizar la seguridad física y jurídica de su población e, igualmente, consolidar un crecimiento económico y sostenido que asegure el bienestar en el sentido de redistribución con justicia social. Agrega que era necesario un replanteamiento tanto de la sociedad como de la gestión del Estado, y plantea soluciones tales como:

- El restablecimiento de un orden democrático de acuerdo con la diversidad de los procesos sociales y las experiencias históricas de cada país
- Impulsar la descentralización y desconcentración política, económica, administrativa y cultural.
- El fortalecimiento de la democracia local que permita cambiar la relación Estado-sociedad civil y que facilite la participación ciudadana como un proceso permanente.
- El impulso y apoyo a la planificación horizontal, tanto sectorial como técnica-participativa.
- Modernizar los procesos de administración y gestión del Estado de tal forma que responda a las exigencias de bienestar y justicia social.

La planificación resulta útil para tratar de sentar las bases para los procesos de concertación social y para el manejo de los sistemas nacionales en estas sociedades latinoamericanas, complejas y conflictivas.

2.3.3 Planificación y gestión del desarrollo en el ámbito subnacional

En tiempos de globalización, el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local. (Vázquez Barquero, A.: 1999).

Algunas de las principales consecuencias de la globalización, desde el punto de vista territorial, que deben ser consideradas en los procesos de planificación a nivel subnacional son: (i) la posible marginalización de ciertas áreas que no resulten relevantes para la economía global; (ii) la pérdida de identidad a causa de la internacionalización socio-cultural; y (iii) la fragmentación de los territorios. Por otro lado, las oportunidades globales que se generan tienen que ver con la tecnología, el capital y los mercados.

La relación desarrollo territorial, planificación subnacional y descentralización ha entrado en los últimos años en un complejo proceso de revisión, tanto en su concepción teórica como en lo concerniente a las experiencias que a partir de dichos planteamientos se han implementado en América Latina.

Roccatagliata sostiene que la competitividad y los potenciales para atraer inversiones y generar empleo, como el logro de la equidad y cohesión social con sustentabilidad ambiental, están estrechamente relacionados a escala local y la capacidad organizativa del territorio. Esta capacidad es producto de una construcción social, de una gestión territorial de carácter interjurisdiccional e intersectorial, producto de políticas transversales, en función a objetivos y acciones acordadas, concertadas y coordinadas entre todos los actores sociales involucrados, tanto públicos como privados.

Hernández, D., en su tesis doctoral “Desarrollo microregional y sistemas de asentamientos”, (2007: pp. 51) reflexiona acerca de los temas de descentralización, desarrollo y calidad de vida, y el desarrollo regional y local: “Para lograr un desarrollo justo y sustentable, es condición el impulso de políticas públicas que consideren como componente principal la implementación de procesos de descentralización que respondan a las necesidades locales y propicien la eliminación de las grandes diferencias sociales e inequidades productivas que causan el desequilibrio en el desarrollo regional; esto implica actuar diferenciadamente sobre cada territorio mediante la aplicación de políticas de integración regional que logren balancear las diferencias y faciliten los procesos de integración microrregional en un espacio y territorio determinados. Sin embargo, tomando en cuenta que la descentralización es un proceso lento por sus mismas características de implementación, predominan las estructuras altamente burocratizadas y centralistas, lentas y costosas, por lo que poco se logra avanzar en las condiciones actuales de competencia entre los territorios y regiones que demandan soluciones rápidas y focalizadas. En este sentido, es importante señalar que todavía existen fuertes obstáculos para lograr una verdadera descentralización que supone mayores competencias, lo que significa mayor presión para los municipios ya que tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias.”

La ordenación del territorio, entendida como disciplina integradora de los problemas ambientales, sociales, económicos e infraestructurales y de dotación que caracteriza a la sociedad actual, debe enfocarse con una visión global desde una perspectiva de territorio “sujeto”. El territorio local ampliado en su relación con el entorno regional y nacional, considerando a su vez la perspectiva urbana, ambiental, socioeconómica e institucional, debe ser visto con:

- Un enfoque integral de los problemas y de sus soluciones.
- Una ordenación con mirada al largo plazo.
- Unos objetivos que consideren la globalidad de los problemas detectados, priorizando el ámbito local donde la participación y corresponsabilidad pública es más viable y eficiente.
- Un marco de actuación integrado entre los distintos ámbitos (local, regional, nacional y supranacional).

La política de desarrollo en pequeños territorios parte de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio. El desarrollo es resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad. Esta orientación sistémica complementa la perspectiva micro y macroeconómica del desarrollo, con una revalorización del nivel territorial, con un medio local como líder de su propio desarrollo, y de prácticas, políticas y estrategias que permitan enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales.

La planificación del desarrollo en el ámbito subnacional y su relación con el ámbito nacional

Estado y regiones: actores estratégicos en el nuevo contexto global.

En esta lógica global, si al Estado nacional le compete crear las condiciones políticas, jurídicas, sociales y macroeconómicas para atraer las inversiones globales y fomentar mediante políticas adecuadas la competitividad nacional y regional, a las entidades territoriales menores -regiones y ciudades- que cumplen el rol de gestores de su propio desarrollo les compete desarrollar en sus territorios condiciones atractivas para la inversión: factores competitivos como infraestructura de comunicaciones adecuada, servicios, tecnología y recursos humanos capacitados; es decir, contar con plataformas inteligentes creadas con una lógica global para el desarrollo local. Si bien, en este contexto se dan situaciones de competencia con otras regiones, surgen también situaciones de complementariedad que se derivan de procesos económicos y sociales cada vez más especializados, interdependientes y globales que presuponen relaciones de colaboración y cooperación entre ellas. Por tanto, una nueva política regional basada en lo local debe servir de mecanismo de apoyo a una transformación productiva y territorial que se desarrolle como consecuencia de los cambios tecnológicos y del aumento de competitividad de los mercados.

Uno de los aspectos centrales en el proceso de modernización del Estado, según Boisier, S. (1996: pp. 25), es que "(...) el Estado se ve compelido a la apertura externa, empujado por la globalización, y a la apertura interna motivada por la descentralización (...)". En este contexto, el Estado resulta ser demasiado chico para enfrentar los problemas derivados de las megatendencias globales; pero a su vez es demasiado grande para entender los problemas locales; por ello, resulta indispensable la descentralización en apoyo a las iniciativas de desarrollo local.

El Estado, en sus diferentes niveles, debe orientar el desarrollo sostenible de su territorio, propiciar el crecimiento exógeno y el desarrollo endógeno de sus territorios, garantizar un ambiente saludable y sustentable, preservar los recursos estratégicos y

las riquezas históricas y culturales, y propiciar la equidad y cohesión social y económica. El diseño de sus políticas e instrumentos normativos y de gestión territorial debe contemplar prioritariamente procesos paralelos como reforma del Estado, desarrollar en las diferentes escalas políticas transversales de coordinación de las políticas sectoriales sobre el territorio, la descentralización económica, la participación de los diferentes actores involucrados en los procesos, la construcción social de la capacidad organizativa del territorio.

Al respecto, Precedo Ledo (1992) afirma que la disociación existente entre las políticas sectoriales y la dimensión territorial, sigue siendo un problema sin resolver, más aún cuando muchas de las políticas sectoriales y las territoriales, y la inserción de ambos en el modelo de desarrollo sostenible, constituyen un objetivo correcto prioritario. Sostiene que "(...) son muchos los interrogantes asociados acerca de la capacidad de tales políticas para promover la cohesión económica y social a escala territorial para dinamizar los recursos productivos existentes que se derivan del potencial endógeno, en espacios y estructuras productivas casi siempre caracterizadas por alternativas nuevas".

Uno de los grandes retos a nivel del Estado nacional es lograr el desarrollo de sus ciudades medias y pequeñas y sus entornos rurales, donde los modelos de la economía internacional globalizada no son suficientes o no son adecuados, siendo evidente los grandes desequilibrios regionales y el atraso de sus zonas rurales. Las experiencias indican que la respuesta pasa por el desarrollo local, apoyado y promovido por el gobierno nacional promoviendo su desarrollo territorial.

Siguiendo las premisas esbozadas por Roccatagliata, J.A. (2001) a lo largo de la exposición teórica, mencionamos dos modelos y estrategias complementarias que plantea el autor para el desarrollo integral:

- a) *Modelo Nacional – Regional*: Crear o consolidar los ejes más dinámicos, más competitivos, asociados a una política espacial de concentración, vinculadas a los niveles de mayor jerarquía del sistema urbano y de las áreas internacionalmente más competitivas.
- b) *Modelo Local – Microregional*: Estrategia regional de desarrollo endógeno y sostenido, que tiene como objetivo fijar y mantener las capacidades relacionadas con los recursos locales, articulado a los niveles de base de la red urbana, a partir de las pequeñas ciudades y sus entornos rurales.

Planeamiento estratégico territorial para el desarrollo local

Las teorías de la planificación estratégica han sido desarrolladas y transformadas en herramientas microeconómicas por una serie de investigadores y estudiosos para su aplicación en el desarrollo local y comunitario. Han sido aplicadas para incorporar los ingredientes participativos y estratégicos en la elaboración de planes de desarrollo regionales: se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas,

complementado con un análisis del entorno para aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno.

Los principios que rigen la planificación estratégica del territorio se orientan a lograr consensos y compromisos por parte de los actores locales para construir y trabajar por una visión de desarrollo: una organización mixta en la que participen los máximos responsables del gobierno local junto a los máximos responsables de los actores económicos y sociales.

En América Latina no existe un proceso único de planificación regional; los caminos han sido diferentes. Sin embargo, existe una tendencia en la región de ir incorporando planes estratégicos como fórmula para ordenar el desarrollo, ya sean regionales o locales, como ha ocurrido recientemente.

Las administraciones locales, a quien corresponde normativamente la planificación del desarrollo de su territorio, ponen mayor énfasis en inversiones en los ámbitos urbanos, en los asuntos relativos a intervenciones urbanísticas de control y regulación del uso del suelo urbano, demostrando así los límites de su actuación. Ante la necesidad de superar los planes de desarrollo tradicionales, surge la concepción de realizar planes estratégicos. Así se da inicio a la planificación estratégica como una forma de posicionar los municipios en un mundo globalizado y competitivo.

El ejercicio de planificación debe venir asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales, además del marco normativo correspondiente. Sólo con el surgimiento de instituciones flexibles de financiamiento, así como la integración entre los agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos, se han generado condiciones para financiar y apoyar el desarrollo de los pequeños emprendedores y de experiencia de producción comunitaria. Eso lleva a las primeras experiencias de desarrollo local en América Latina.

El papel de los gobiernos subnacionales en la planificación del desarrollo local

Elizalde H. (2003) sostiene que a los gobiernos subnacionales les corresponde orientar y liderar el desarrollo de sus territorios y elevar la calidad de vida de su población. Las políticas nacionales sirven de complemento al reducir las barreras normativas a la inversión privada y crear un entorno propicio para el pleno aprovechamiento de recursos locales no utilizados o utilizados insuficientemente; asimismo, puede elevar la capacidad organizativa de sus territorios para competir con otros y atraer inversiones directas mediante:

- Infraestructura local de buena calidad (vialidad, infraestructura urbana y de servicios).
- Políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas (abarcando desde la capacitación laboral hasta la regulación de los recursos naturales, incluido el funcionamiento de los mercados inmobiliarios).

- El fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local (contabilidad, mantenimiento, informática).
- El fomento de la cooperación entre empresas a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de bienes y servicios.

Hay una tendencia de cambio en el rol de los gobiernos regionales y locales en la prestación de servicios sociales y productivos hacia la tercerización, para convertirse en entidades fiscalizadoras, reguladoras y supervisoras del sector privado. Esto permite hacer más eficiente los servicios a la población y aprovechar las economías de escala. Es el caso de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, recojo de basura, mercados y mataderos municipales, infraestructura de transportes. Esto implica un cambio en la forma de elaborar los planes locales de desarrollo.

Los gobiernos locales requieren adoptar una visión más estratégica del problema del desarrollo y su accionar debe redireccionarse para incidir en la colaboración con los agentes económicos y financieros, en la búsqueda de diferencias competitivas vinculadas al territorio y a la utilización de recursos endógenos. La adopción de dicho enfoque estratégico permite contextualizar acciones concretas vinculándolas a las tendencias generales de los mercados y las nuevas necesidades colectivas, buscando fórmulas de cooperación en el ámbito privado. Las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado en el desarrollo local son imprescindibles para el éxito de cualquier iniciativa en éste ámbito.

Finot Iván (2006) opina que los gobiernos locales deberían contar con más autonomía y recursos, así como igualdad de oportunidades, y que la profundización de la descentralización política y el sistema de transferencias que el desarrollo local requiere coadyuvarán a la eficiencia y a la equidad.

Algunos modelos y experiencias aplicados a territorios subnacionales

A la par que se aprecia una revalorización del territorio como elemento protagónico del desarrollo, la planificación territorial adquiere mayor importancia y aceptación tanto a nivel de los organismos internacionales como de los mismos gobiernos nacionales latinoamericanos, promoviéndose la incorporación del concepto de desarrollo territorial en las estrategias de desarrollo regional, y desarrollándose nuevas metodologías de planificación participativa con enfoque territorial para ser aplicados en ámbitos subnacionales, en temas de desarrollo local comunitario, desarrollo rural integrado, conservación ambiental y mejoramiento de pueblos, entre otros.

Autores como Susan Fainstein y Norman Fainstein (1996) dentro de su clasificación de tipos de planeación, rescatan el denominado “*equity planning*” como parte de la nueva corriente de planificación que pretende generar transformaciones integrales en el ámbito territorial a partir de la participación activa de los grupos vulnerables en el diseño de las políticas públicas, buscando mejorar la calidad de vida de la población promoviendo la equidad y la igualdad de oportunidades.

Sánchez de Madariaga (2000) destaca los denominados “métodos voluntarios” dentro de los sistemas actuales de planeación desde las administraciones territoriales. Estos

métodos voluntarios llevados a cabo en algunos casos como proyectos pilotos demostrativos integrales en el marco de los procesos de descentralización, abarcan el componente técnico y político de la planificación, requiriendo la creación de órganos específicos para su desarrollo, desde su diseño hasta su implementación y monitoreo. Los objetivos de la planificación en estos casos son predefinidos, de acuerdo a metas y objetivos reflejados en impactos territoriales a través de inversiones públicas racionales, buscando alianzas estratégicas con otras fuentes de financiamiento.

La “Estrategia Regional de Desarrollo” (ERD) es una metodología de planificación territorial desarrollada por el Ministerio de Planificación (Mideplan), y la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile, en convenio con la Cooperación Técnica Alemana GTZ. Este programa se llevó a cabo con el doble objetivo de fortalecer a los gobiernos regionales en la planificación de sus territorios y la aplicación de dos pilotos en las regiones activas de Bio Bio y Los Lagos. A partir de estas experiencias se destacan algunos aspectos claves resultantes del proceso de planeación seguido:

- La concepción de la planificación como proceso de construcción colectiva, facilitando espacios de participación y acuerdo social de los actores a nivel territorial, así como de compartir saberes. El componente técnico se ajusta a la capacidad técnica disponible y es apropiado colectivamente. El rol básico del planificador es ser orientador del proceso y facilitador en la construcción de acuerdos entre los actores del territorio.
- La introducción de un enfoque territorial facilita el diálogo de actores y sectores, establece una base de conocimiento común, propicia una mirada integral de la situación actual, conforma un referente para la construcción de escenarios y otorga una expresión territorial a la propuesta estratégica como proyección espacial de las políticas del desarrollo.
- El equilibrio entre contenidos y aproximaciones de carácter participativo con el trabajo técnico. El conocimiento técnico se constituye en aliado importante que facilita el logro de acuerdos, a la vez que constituye un factor clave para cualificar y enriquecer los procesos participativos.
- La articulación intersectorial, como un parámetro que propicia la integración de esfuerzos desde los diferentes niveles y sectores. La división de la administración pública por sectores tiende a la especialización y a la acumulación de conocimiento específico sobre segmentos de la realidad territorial. Constituye, en este sentido, un reto de la mayor importancia la articulación de actores y sectores, en la dirección de estimular la construcción colectiva de conocimiento a partir de la suma de saberes especializados, a la vez que el acuerdo entre sectores en torno a propósitos de desarrollo compartidos representará la mejor base para avanzar en su consecución.
- El desarrollo de esquemas de cooperación público–privada, con el propósito de facilitar la apropiación de la estrategia como instrumento político, de carácter indicativo pero también vinculante de los sectores público y privado, para encauzar

la acción armónica y conjunta de todos en la consecución de los fines superiores postulados para el desarrollo regional.

Por su lado, Hernández, D. (2007) propone un desarrollo regional basado en el concepto de la micro regionalización, a partir de los centros de integración micro regional, con lo cual se identifican y se justifican los posibles escenarios de planeación que pueden dar respuesta a las necesidades más apremiantes de dicha región en los próximos años con el fin primordial de mejorar la calidad de vida de la población.

Otras metodologías han sido desarrolladas y aplicadas en territorios locales siguiendo los principios del *planeamiento estratégico*⁷. La planificación estratégica territorial (PET), muy difundida a nivel de países latinoamericanos, es un modelo que se basa en un enfoque sistémico y participativo para formular objetivos a mediano y largo plazo, así como para desarrollar estrategias para alcanzarlos. PET es un modelo de análisis adaptable a la realidad, que hace énfasis en el análisis interno y externo (FODA) para establecer los temas clave del desarrollo, la generación de la visión prospectiva de un territorio y los indicadores para la evaluación del proceso.

La planificación estratégica territorial está referida principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas de un territorio como de su realidad interna. Se producen beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente y ordenada, liberando recursos humanos y materiales, lo que redundaría en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para la población que habita un territorio.

2.4 EL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO (ET y EP) EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO

2.4.1 Conceptos sobre el enfoque territorial y participativo

El enfoque territorial y la participación ciudadana constituyen dos conceptos básicos que se sitúan en la esencia de los procesos de planificación del desarrollo. Por una parte, está la noción de que el ejercicio de la planificación constituye fundamentalmente un proceso colectivo, de participación y construcción de acuerdos entre los actores y agentes del desarrollo a nivel territorial. Y, por otra, el criterio que apunta a valorar el territorio como referente y espacio de proyección espacial de las políticas de desarrollo, a fin de solucionar los desequilibrios en el desarrollo social, aprovechar el potencial de desarrollo económico derivado de la situación particular de cada contexto, valorar la riqueza cultural manifiesta en las diferentes formas de apropiación del medio natural, y asegurar el mejor aprovechamiento del territorio y la preservación de la oferta ambiental como condición que asegure un desarrollo sostenible.

⁷ La CEPAL ha publicado varios documentos sobre Planificación Estratégica, los cuales pueden encontrarse en [www.eclac.cl/\(...\)/Publicaciones%20del%20InstitutoJUNIO%202007.pdf](http://www.eclac.cl/(...)/Publicaciones%20del%20InstitutoJUNIO%202007.pdf)

El enfoque territorial se define como un modelo sistémico, holístico e integral, dinámico y orientado al futuro, que forma parte de una planificación estratégica del territorio, evolucionando desde una visión sectorial del territorio, a una multidimensional, tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales; integrando espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención. Roccatagliata, J.A. (2001).

Calvo J. (2005) sostiene, al respecto, que en el *enfoque territorial* se considera el potencial de desarrollo de una unidad territorial no como una situación predeterminada, sino como un proceso dinámico en el cual, el concurso de los actores y las políticas públicas, así como el capital innovador y creativo de la sociedad, juegan un papel fundamental.

Valcárcel M. (2006) recorre las investigaciones de diversos académicos, entre los cuales se encuentran Robert Chambers, quien desde una aproximación territorial presenta novedosos juicios sobre una nueva integración del desarrollo, del medio ambiente y de la población. En sus estudios cita a Peemans, quien sostiene que el desarrollo está relacionado también a la capacidad de las poblaciones de administrar su ambiente natural de una manera viable, si cuenta con un cuadro institucional apropiado y de una identidad cultural que tiene su base material en la construcción misma de su propio territorio.

La planificación del desarrollo, desde un enfoque territorial y participativo, demanda reconocer y entender la complejidad de las relaciones y procesos integrales que se dan en el territorio, y potenciar su contribución estratégica en el bienestar colectivo mediante la cohesión económica, social y territorial. La cohesión social es posible sólo si entre los distintos actores vinculados al territorio se establecen relaciones con equidad, respeto, solidaridad y justicia, que en conjunto apuntalan el sentido de identidad y pertenencia; la cohesión territorial implica la articulación de espacios, recursos e instituciones, en los mismos términos.

Otros estudiosos como el economista A. Schejtman y el doctor en ciencias sociales J. Berdegú (Schejtman, A., Berdegú, J.A. (2004)) comparten este enfoque, al cual abordan desde el ángulo del desarrollo rural. Definen al *Desarrollo Territorial Rural* (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional construido desde un territorio rural con el objetivo de reducir la pobreza e inequidad rural. Otros economistas como Janvry A. y Sadoulet, E. (2004), sostienen que la finalidad del enfoque territorial en el desarrollo rural es: (i) proyectar a su máximo potencial el valor agregado de los recursos locales subutilizados; (ii) integrar las actividades rurales y urbanas en una sola dimensión territorial, centrada en proyectos económicos regionales; y (iii) incorporar a la población rural pobre a las oportunidades de empleo e inversión generadas por el crecimiento local.

El enfoque territorial plantea la necesidad de reevaluar la relación urbano-rural en función de las dinámicas económicas y de relaciones entre la población, el territorio y sus instituciones, reconociendo la existencia y funciones de los centros y redes urbanas proveedoras de servicios a las actividades rurales, así como la función proveedora de los ámbitos rurales hacia los centros urbanos. Para ello es necesario

comprender la complejidad del territorio en sus relaciones dinámicas e interacción de sus factores territoriales; los aportes de la economía rural al desarrollo local y regional; la heterogeneidad espacial y socioeconómica rural; la diversidad institucional y política de las situaciones locales; las relaciones funcionales entre las unidades territoriales en su multidimensionalidad con los procesos económicos de niveles territoriales mayores.

Se mencionan algunos de los aportes del enfoque territorial para el desarrollo:

- Destaca las políticas/propuestas del ordenamiento territorial como estrategia de sustentabilidad, autonomía y gestión, y como complemento del proceso de descentralización.
- Supera la visión convencional de participación y compensación hacia el sentido de la cooperación, corresponsabilidad y de inclusión económica y social.
- Potencia la visión convencional del manejo de recursos y tecnologías limpias hacia una concepción multidimensional y compleja del territorio, donde lo ambiental, cultural, social y político-institucional se interrelacionan,
- Supera la visión sectorial de una economía rural que se reduce a una economía agraria poniendo énfasis en una economía territorial que incorpora y articula actividades económicas no agrarias (local y regional), basada en la responsabilidad social y ambiental.
- Incluye y supera la visión tecnológica para incrementar la productividad a partir de los conceptos de innovación y competitividad territorial,
- Reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbano y rural de manera orgánica, conformando espacios demográficos integrados, que compartan estructuras sociales, económicas e institucionales, construidos en procesos históricos de apropiación del espacio.
- Reconoce la importancia de establecer encadenamientos de valor agregado articulados al territorio y a procesos productivos.
- Promueve formas de cooperación atendiendo las demandas diferenciadas de los pobladores y agentes territoriales, articuladas e integradas pero manteniendo la particularidad de cada territorio.

Dimensiones básicas a considerar en el enfoque territorial

a) La Interacción de las dimensiones territoriales.

Para generar desarrollo es necesario que el territorio se convierta en "espacio de desarrollo". Ello requiere de un proceso de construcción social y de transformación, en el cual los factores claves de desarrollo se articulen y se direccionen hacia ese objetivo. Deben considerarse los componentes del territorio desde una perspectiva sistémica de conjunto y de sus relaciones internas y con el entorno. El espacio-territorio es un espacio geográfico donde se interrelacionan los factores económico, social, político e institucional, físico y ambiental, donde se

realizan diferentes funciones productivas, comerciales, organizativas, vinculadas al desarrollo agrícola, agroindustrial, artesanal, a las actividades ambientales, a los servicios del turismo y donde lo cultural es parte del sentido de pertenencia entre los grupos sociales, debiendo concertar acciones de cohesión social buscando el bienestar individual y el bienestar común.

b) *La relación de continuidad entre la dimensión urbana y rural*

El enfoque territorial reconoce la existencia de un continuo urbano-rural, en donde se establecen relaciones funcionales y de intercambio de recursos y energías que se sustentan en la diversidad y variedad para dinamizar propuestas complementarias de desarrollo. El enfoque de desarrollo desde la perspectiva de cuenca por ejemplo, nos permite acentuar el sentido de relación entre oferta y demanda que se establece en el espacio continuo de lo urbano y rural. Mientras que el espacio rural oferta los recursos naturales y productivos que demanda el sistema urbano, los centros urbanos ofrecen servicios e infraestructura complementarias a las actividades rurales (agrícolas, agroindustrial, artesanal, de servicios turísticos, etc). Esta forma de relación intrínseca demanda de políticas y actuaciones territoriales que aporten a la integración y organización de los territorios rurales para hacerlos más competitivos en el mercado local, regional y nacional.

c) *La complementariedad territorial*

El territorio no es concebido solo como un espacio físico de localización de infraestructura, sino un espacio de localización de funciones diversificadas, especializadas y complementarias en el territorio; de construcción de redes sociales, económicas e institucionales donde se gestiona la integración de de infraestructuras productivas, de servicios, de comunicación e información; de diversificación productiva con sentido de inclusión económica, de consolidación de grupos sociales; de valor agregado a los productos locales, etc., a fin de que las relaciones que se establecen entre la unidad territorial y los diversos ámbitos espaciales contiguos y los de mayor escala y jerarquía se orienten a los objetivos de desarrollo.

d) *La participación de los actores en la gestión del territorio y sus recursos*

Esta dimensión se refiere a la necesidad de tomar en cuenta a los actores estratégicos que actúan en un territorio, a fin de orientar y generar los cambios deseados en los espacios de planificación. Las estrategias de promoción del desarrollo deben tomar en cuenta acciones orientadas a la inclusión social, económica y política, a través de procesos de empoderamiento de actores con mayores niveles de desventaja, búsqueda de consensos, mecanismos de concertación, gestión de conflictos y la generación de compromisos de actuación proactiva para lograr las metas que aportan del desarrollo.

Características del enfoque territorial (ET)

El enfoque territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en un horizonte de mediano y largo plazo, donde se busca su cohesión

social y económica considerando las siguientes características o elementos (Sepúlveda, S., Echeverri, R., Portilla, M. y Rodríguez, A. (2005), y Calvo, J. (2005)).

- a) *Multidimensionalidad*, la visión holística y sistémica del territorio. El desarrollo sostenible exige, necesariamente, que se tome en cuenta la multidimensionalidad inherente a todo territorio, pues en ellos se encuentran articuladas a un mismo nivel: (a) la dimensión económica, que da origen al elemento de competitividad; (b) la dimensión social, que da origen al elemento equidad; (c) la dimensión ambiental, que da origen al concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; (d) la dimensión política institucional, que da origen al elemento de gobernabilidad democrática; y finalmente, (e) la vinculación entre todas las dimensiones anteriores.
- b) *Multisectorialidad*, se refiere a una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas, tanto en su diseño, como en su instrumentación y ejecución. En términos económicos, a nivel rural se reconoce el carácter polifacético y complementario de la agricultura ampliada, los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y la función económica de las externalidades del territorio rural. En términos sociales, se aboga por la integración de los sectores complementarios del desarrollo social (salud, educación, empleo, entre otros) sobre la base de las características del territorio. El territorio brinda una oportunidad para integrar, y al mismo tiempo diferenciar las políticas sectoriales.
- c) *Intertemporalidad*, implica que las situaciones sobre las que se desea actuar, independientemente de su ámbito (nacional, regional, microrregional) deben estar articuladas a una “visión país” que, necesariamente debe ser de largo alcance. Esta visión le confiere al concepto de equidad una doble dimensión temporal: una dimensión de equidad intrageneracional, que es la dimensión tradicional de la equidad y se refiere a la distribución de los recursos entre los miembros de una sociedad o entre sociedades en un momento dado del tiempo; y una dimensión intergeneracional, el concepto atribuido a la Comisión Brundtland, que se refiere a la distribución de los recursos entre generaciones, es decir que el “modelo de desarrollo no puede comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de obtener sus propias metas de bienestar y progreso”.
- d) *Capitalización humana, social y natural*, reconoce la importancia del capital humano (capacidad de las personas), el capital social (relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital natural (base de recursos naturales) en la planificación de las actuaciones sobre el territorio.
- e) *Articulación Urbano-Rural*, reconoce la continuidad de lo urbano y lo rural, siendo imprescindible articular estas dimensiones en la planificación del desarrollo. Destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización y participación ciudadana.

- f) *Valor Agregado Territorial*, reconoce la importancia de los encadenamientos de valor agregado, pero articulados al territorio en una economía multisectorial, destacando la importancia del alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos a través de conceptos como clusters y cadenas productivas.
- g) *Diferenciación Territorial*, toma en cuenta la diversidad natural y la heterogeneidad política de cada territorio, debiendo enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos.
- h) *Articulación Territorial*, conceptualiza los territorios como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia traducidas en su sistema urbano regional (sistema de ciudades y centros poblados y sistema de vínculos y comunicaciones); un enfoque sistémico, donde la trama que se asienta sobre una base de recursos naturales y que se refleja en formas de producción, consumo e intercambio, son a su vez reglamentadas y armonizadas por instituciones públicas y privadas y las formas de organización existentes.
- i) *Articulación Social Cultural y de las Capacidades Locales*, reconoce que el potencial de desarrollo de un territorio se basa en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos. Por otro lado, se refiere al respeto y conservación de las características locales de un territorio, expresadas en su historia, los hábitos y las aspiraciones de la sociedad que lo habita, lo cual implica una forma particular de coordinar la utilización de esas capacidades dentro de un determinado contexto territorial.

“El Enfoque territorial constituye una planificación del territorio que tome en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y que para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención.” (Calvo, J. 2005: pp.3)

Implicancias del enfoque territorial en las políticas públicas

La importancia y relevancia del enfoque territorial como cambio paradigmático en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella, determina necesariamente una nueva visión en el diseño de las políticas públicas para el desarrollo, Sepúlveda, S. et ali (2005) sostiene que las implicancias del ET en las políticas públicas son las siguientes:

- a) *Transición de una visión sectorial a una multidimensional de las políticas públicas.*
Se busca pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.
- b) *Diferenciación de las políticas.*
Desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo es reducir las brechas entre territorios y entre actores. Para ello, la estrategia nacional de desarrollo debe combinar dos elementos importantes: (i) políticas diferenciadas en función de una

meta de cohesión territorial nacional; y (ii) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión social intra-territorial.

Asimismo, cada territorio requerirá su propia combinación de políticas básicas. Cuanto menor sea el nivel de desarrollo de la unidad territorial, mayor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas básicas; mientras que cuanto mayor sea el nivel de desarrollo de la unidad territorial, menor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal.

c) *Participación ciudadana.*

Constituye la base que va a dar sostenibilidad a las políticas públicas. El diseño de las políticas públicas debe reflejar los acuerdos de los actores interesados, debiendo partir de las condiciones propias del territorio y no de la adaptación de la política nacional a éste. Mediante este enfoque las políticas públicas encuentran mejores condiciones para responder a las reales demandas del territorio y de su población.

d) *Provisión de bienes públicos.*

La provisión de bienes públicos resulta fundamental para el beneficio general de la sociedad, debiendo responder con estrategias integrales como base para un desarrollo económico y productivo equitativo, que generen los factores que potencian las capacidades de las comunidades y los individuos, para el bienestar individual y colectivo.

e) *Política económica.*

En el modelo neoliberal, el Estado es el encargado de corregir las distorsiones que impiden el libre juego de los actores y el acceso general de la población a los beneficios del desarrollo económico. Existen diversos instrumentos económicos diseñados con una visión de ET que el Estado puede aplicar en sus políticas públicas, a fin de actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos.

f) *Construcción de la democracia.*

El enfoque territorial es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental; apelando a la participación ciudadana para la cooperación local y la corresponsabilidad.

g) *Construcción de la institucionalidad.*

La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone la participación de un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estos arreglos institucionales es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial. Cada territorio, en función de las demandas de sus actores, requerirá su propia combinación de políticas básicas de carácter asistencial, de acceso y redistribución de activos y de formación y desarrollo de capacidades, con políticas más universales de fomento productivo,

desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales.

Cohesión territorial y cohesión social como metas del desarrollo rural

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), organismo que estimula el desarrollo de la agricultura y la población rural para alcanzar sus propósitos de desarrollo, viene realizando numerosos estudios e investigaciones a partir de las experiencias desarrolladas en países de Latinoamérica y el Caribe, encontrando en el enfoque territorial y la nueva ruralidad bases para abordar exitosamente el desarrollo rural.

Al respecto, he considerado pertinente extraer algunas de las apreciaciones de Sepulveda, S. et al (2005) sobre la *cohesión social* y la *cohesión territorial* referidos al desarrollo rural.

La ***cohesión social*** emerge como un desafío de inclusión e integración de la economía rural, tanto en su dinámica interna como con la economía nacional. En una sociedad desintegrada social y territorialmente, es impensable encontrar las condiciones estructurales para una economía eficiente, productiva y competitiva. Por eso, es necesario invertir el círculo vicioso de exclusión, pobreza e ineficiencia económica y adoptar uno de inclusión, prosperidad y competitividad. La economía rural encuentra un óptimo económico y social en los encadenamientos, en la diversidad de los sistemas productivos, en economías de escala y de aglomeración, en una gestión productiva que integre las economías más fuertes y competitivas con las economías locales. La cohesión social busca romper la estructura dual que mantiene la agricultura de la región, donde solo la élite económica se beneficia de los mecanismos de inserción exitosa en los mercados globalizados, contribuyendo, así, a ampliar aún más la brecha que la separa de las economías menos eficientes.

La ***cohesión territorial***, por su parte, surge de la necesidad imperativa de lograr la máxima coincidencia territorial, frente a escenarios de integración supranacional y como mecanismo para reducir las brechas regionales y territoriales que amenazan con destruir la integridad de las sociedades latinoamericanas. El rezago que muestran los territorios rurales con respecto a los territorios urbanos, o las diferencias que se observan entre los mismos territorios rurales, constituyen un peligroso antecedente y deben ser resueltos en aras de la sostenibilidad.

La relevancia de la *cohesión territorial* se puede apreciar, por contraste, en la distinción que tradicionalmente se ha hecho entre lo urbano y lo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce la complementariedad entre ambos espacios, sus economías y sus instituciones. *Cohesión territorial* implica asumir el continuo urbano-rural, la proliferación de redes urbanas que cumplen funciones rurales, la presencia de espacios locales y regionales donde se hace irrelevante la distinción urbano-rural y la construcción de una visión regional y territorial más próxima a la dinámica de intercambio que opera en nuestros países.

El debilitamiento de la cohesión territorial, por su parte, atenta contra los procesos de integración económica, política y cultural que demanda la vía globalizadora actual, estrechamente ligadas a la capacidad de enfrentar eficiente y eficazmente las rigurosas condiciones de la competitividad regional y global.

El desarrollo equilibrado de los territorios rurales es, entonces, necesario para garantizar la unidad nacional y la preservación de una economía y de una “visión de país”, especialmente al entrar en contacto con otros espacios nacionales y en un mundo cada vez más integrado.

2.4.2 Organización territorial y capacidad organizativa del territorio

Por *organización territorial* se entiende “el orden físico y funcional generado por la ocupación y utilización del territorio por el hombre y sus actividades”. La constitución peruana (LEY N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, del 25/07/2002) la define como el conjunto de lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales.

El enfoque de desarrollo territorial se refiere a la organización funcional del territorio. Una adecuada organización territorial contribuye a lograr los objetivos de desarrollo de una región; es decir: sostenibilidad económica y ambiental, conjuntamente con el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes.

El análisis de su sistema de asentamientos (ciudades y centros poblados) y su sistema relacional o de vínculos, (infraestructuras de transportes y comunicaciones que conforman las redes básicas de las relaciones interterritoriales) son líneas básicas de análisis, las cuáles permiten conocer el grado de articulación física del territorio. El análisis de dotación y accesibilidad a equipamientos sociales y económicos son otras dos líneas de análisis que permiten evaluar los servicios que se brinda a la población local en términos de impacto sobre su calidad de vida y factores de desarrollo. Es de especial interés el análisis de la distribución de los usos del suelo y la adecuación de tales usos a las características y dinámicas naturales y territoriales, a fin de contar con un entorno de calidad ambiental y paisajística, así como para la prevención de posibles riesgos de naturaleza catastrófica (deslizamientos de tierras, subsidencias del terreno, inundaciones, etc.).

El enfoque del desarrollo territorial o la dimensión territorial en la planificación del desarrollo se relaciona directamente al desarrollo de la capacidad organizativa del territorio: los factores estructurales de desarrollo de la competitividad que permiten a un territorio ser atractivo para vivir, invertir y establecerse.

Roccatagliata J.A. (2001) distingue los siguientes factores claves que influyen en la capacidad organizativa de un territorio:

- Cohesión económico-social a nivel local/regional
- Sistema de centros poblados y ciudades con equipamiento moderno

- Integración espacial por redes modernas de infraestructura de articulación de los espacios y redes de informática

Gráfico 2.4.1: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO REGIONAL



Fuente: Roccatagliata, J.A. (2001)

Capacidad organizativa del territorio y sus factores claves

Roccatagliata J.A. (2001) define la “capacidad organizativa del territorio” a cómo está preparado el territorio para enfrentar los retos de desarrollo en el escenario actual del modelo de globalización económica. Esta capacidad organizativa está dada por los niveles de desarrollo de su infraestructura de comunicaciones y redes de información, su plataforma de servicios logísticos, su sistema urbano regional (sistema de ciudades y asentamientos -núcleos centrales e intermedios-); su capacidad de innovación; sus condiciones de gobernabilidad, calidad de vida de su población y entorno ambiental; sus políticas de gerenciamiento y tratamiento de los capitales de inversión; su clima de estabilidad social y económica; sus recursos humanos cualificados y tecnológicos; y sus recursos naturales locales. Todas estas características funcionando como un sistema, articuladas por redes físicas o de infraestructura y redes virtuales conformando una “plataforma inteligente”.

Esta “capacidad” es producto de una construcción social y una gestión territorial liderada por el Estado, de carácter interjurisdiccional e intersectorial, producto de políticas transversales en función de objetivos y acciones acordadas, concertadas y coordinadas entre todos los actores sociales involucrados, tanto públicos como

privados. Roccatagliata, citando a Clement, F. y Tjoelker, T. (1992) afirman que la gestión estratégica de los territorios resulta ser hoy el marco adecuado para fortalecer la capacidad organizativa de los territorios en sus diferentes escalas.

La capacidad organizativa de un territorio determina los factores de su competitividad a nivel "meso", son limitantes o dinamizadores de la integración territorial y económica. El diagnóstico de los factores de la competitividad a este nivel, a través del análisis regional, permite establecer la capacidad de las regiones para enfrentar los retos de la internacionalización de su economía.

Considerando las exigencias de la globalización, el fortalecimiento de la capacidad organizativa de un territorio debe contemplar la creación de un soporte físico territorial que permita aprovechar el potencial de riqueza y diversidad natural, cultural y geográfica de la totalidad del territorio a partir de sus potencialidades diferenciales, garantizando así la articulación de las distintas regiones y sistemas urbanos a las nuevas dinámicas del desarrollo.

Dentro de estos *factores de competitividad* cobran importancia fundamental los conceptos de *sistema urbano regional* y *el sistema de transportes o vínculos*, que constituyen una red donde la dinámica global se soporta y cuyos puntos nodales son los centros urbanos que se articulan como redes de infraestructura y servicios, generando una economía de flujos, que es esencialmente una economía urbana. Se establece así, una nueva dinámica en la relación campo-ciudad, entre lo rural y lo urbano, entre lo nacional y lo regional.

Para efectos de la presente investigación profundizaremos en los factores claves que influyen en la *capacidad organizativa del territorio* y que han sido considerados como los criterios básicos en la construcción de la propuesta de fundamentos metodológicos del enfoque territorial y participativo para la planificación vial de la red vial terciaria para su integración a los objetivos de desarrollo regional.

2.4.3 El sistema urbano y sistema de asentamientos

Conceptos de sistema urbano y sistema de asentamientos

Por *sistema urbano* o *sistema urbano-regional* se entiende la configuración general del conjunto de asentamientos resultante del proceso de poblamiento y desarrollo de un determinado territorio y las características de las relaciones que dichos asentamientos establecen entre sí, a partir de las funciones que cada uno de ellos cumple en el conjunto del sistema. El sistema urbano constituye el articulador de la organización del espacio, cualquier estrategia de desarrollo territorial dirigida a equilibrar el territorio y distribuir armónicamente las funciones urbanas y los equipamientos parte del estudio de su sistema urbano. El sistema de vínculos y comunicaciones constituyen los elementos físicos o virtuales que van a articular el territorio.

Godoy-Gutiérrez R. (2004: pp.1), agrega a esta definición del sistema urbano: "...conjunto de asentamientos urbanos, que difieren por su tamaño y funciones, los cuales interactúan entre sí (flujos), dando como resultado una estructura espacial

dinámica, alrededor de la cual se organiza el territorio. Un sistema urbano está configurado por las distribuciones espaciales de las ciudades en mutua interdependencia, junto con sus atributos (población, actividad, equipamiento) e interrelaciones.“ El mismo autor, sostiene que cada centro urbano posee un área de influencia, constituido por el área rural o por pueblos y ciudades de menor categoría.

El desarrollo del territorio está directamente relacionada a cómo su sistema urbano regional responde a las exigencias del modelo de desarrollo vigente. En el contexto actual de la globalización, la configuración de los sistemas urbanos tiende a estructurarse en redes de centros urbanos regionales que se insertan conjuntamente en las dinámicas económicas locales, regionales, suprarregionales e internacionales. Los sistemas o conjuntos urbanos pueden ser de alcance subregional, regional, nacional e incluso transnacional; para cada escala su funcionalidad dependerá del tipo y calidad de los vínculos que le permitan establecer relaciones. La eficiencia, oportunidad y bajo costo requeridos para establecer interrelaciones entre nodos urbanos en la economía global, supone la existencia de sistemas integrados de los distintos modos de transporte y la utilización sostenible de las ventajas naturales de comunicación de que están dotados los territorios.

Una región y una nación tienen que disponer de ciudades competitivas en los ámbitos más amplios posibles de la economía mundial, y a partir de ahí, estructurar un sistema de ciudades regional y nacional para vertebrar el país, posibilitar sólidas economías locales y urbanas, y, de este modo, descentralizar y reequilibrar el territorio.

Lo anterior daría lugar a la estructuración integrada de redes a diversos niveles: globales, nacionales, regionales, metropolitanas, en las que cada ciudad se articula en una o más de estas redes simultáneamente, según su potencial demográfico y económico, su localización y desarrollo territorial.

La Estrategia Territorial Europea (ETE) prioriza en sus objetivos la gestión y desarrollo de la ciudad y sus sistemas urbanos como factores claves para el desarrollo económico de las regiones y la competitividad de sus territorios. Propone un enfoque de desarrollo territorial sobre la base de:

- *Un sistema urbano más equilibrado* mediante el fortalecimiento de las estructuras urbanas como factores de calidad de vida y competitividad económica. Comprende la atención al papel de los distintos tipos de centros; la cooperación en red y el uso de estrategias integradas a todos los niveles (transnacional, transfronteriza o regional); ordenando y jerarquizando los asentamientos poblacionales considerando una continuidad urbano rural y, promoviendo una economía local diversificada.
- *Un sistema de vínculos y comunicaciones eficiente y eficaz*, que mejore la accesibilidad de la población a servicios urbanos y servicios de producción, garantizando las conexiones entre las redes de transporte y de comunicaciones.

Al respecto, Gaviria, Z. (2001) destaca tres aspectos claves en este concepto de retícula o red en la configuración de un sistema urbano-regional; estos son: (i) la

conectividad que se establece entre los núcleos que la conforman; (ii) la apertura o desconocimiento de límites o fronteras territoriales en su configuración (sistema abierto), y (iii) la complementariedad entre los distintos centros componentes del sistema (relaciones de cooperación e integración entre los centros). “Un sistema urbano con este tipo de configuración presupone unos efectivos canales de comunicación e integración, internos y externos, los cuales generan mejores condiciones para difundir el desarrollo a las regiones circundantes...”

Las ciudades en el contexto actual, cobran cada vez mayor importancia, sea como “ciudades-región” o como “aglomeraciones urbano-rurales”, constituyendo las centralidades del sistema urbano regional. En el primer caso cobra importancia como “territorios” capaces de atraer inversiones, integrarse al mundo global y negociar independientemente su desarrollo con los capitales internacionales; y, en la segunda, como “núcleos de servicios de funciones urbanas” para su entorno, donde el grado “atractor” de estos territorios dependen de su capacidad organizativa.

A nivel de desarrollo local, la Estrategia Europea propone la aplicación, de acuerdo a las características de cada territorio de intervención, de las denominadas estrategias integradas, las cuáles han sido objeto de una comunicación de la Comisión Europea: “El marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible”, destinada expresamente a dotar de una mayor coherencia y efectividad a las políticas comunitarias y sectoriales en materia de ciudades.

Una región con un sistema de ciudades (lugares centrales) bien articulados e integrados, permite a la población rural dispersa un fácil acceso a las facilidades urbanas, a los artículos de primera necesidad, a los bienes y servicios económicos, sociales y culturales, así como las funciones más diversificadas y de orden mayor que deben ser localizadas en ciudades de mayor tamaño.

Elementos de análisis del sistema urbano de un territorio

El análisis sistémico de un territorio se basa en el análisis por redes de cada uno de los subsistemas que lo componen, determinando los diferentes niveles de jerarquía y tipos de las mismas, los cuales actúan de manera independiente, con diferentes características; ya sean poblacionales, económicas o culturales, pero haciendo parte de un conjunto que se relaciona, complementa e interactúa con un fin común.

Las interrelaciones de los diferentes subsistemas dentro del territorio se pueden agrupar en dos subsistemas: el sistema político administrativo, por medio del cual se articulan y regulan otros subsistemas; y, el segundo, se relaciona con “subsistema natural” el cual permite orientar la vocación de desarrollo del territorio hacia las actividades económicas que corresponden a sus mayores aptitudes y potencialidades, en concordancia con los principios de desarrollo sostenible.

Los estudios del sistema urbano con fines de planificación territorial se orientan a determinar la jerarquía de las ciudades y centros poblados en el territorio y sus relaciones intra e interregionales, en respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el tamaño de sus asentamientos, qué nivel de desarrollo urbano presentan, cuáles son las funciones que prestan sus centros urbanos y cuál es su jerarquía?
- ¿Cómo interactúan los núcleos urbanos y cuál es su nivel de complementariedad?
- ¿qué papel desempeñan las regiones funcionales en la organización del espacio?
- ¿Cómo se articulan sus centros urbanos y cuál es la eficiencia de sus redes físicas y virtuales de comunicación y articulación?

Jerarquía urbana y regiones funcionales

La *jerarquía urbana o de los asentamientos poblacionales* se orienta a identificar la posición que ocupa cada asentamiento dentro del territorio de acuerdo a la variable estudiada (importancia por dinámica poblacional, importancia en términos de centralidad). La jerarquía urbana se define por tanto, analizando la dinámica poblacional (tamaño de la población y tasas históricas de crecimiento), y la dinámica funcional (prestación de bienes y servicios y grado de especialización).

Las *regiones funcionales* se definen como espacios organizados por un núcleo urbano, determinadas por los vínculos económicos, sociales, culturales e institucionales administrativos que sostienen con otras entidades territoriales. El análisis de la dinámica urbana de una región funcional es un proceso clave del ordenamiento territorial.

Tabla 2.4.1: ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA URBANO

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	INDICADORES	OPERACIONALIZACIÓN
Jerarquía urbana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grado de especialización: servicios y equipamiento administrativo, básicos y sociales, comerciales y financieros, industriales, culturales, etc ▪ Tamaño de la población 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coeficiente de localización ▪ Matriz: localización - especialización
Regiones Funcionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accesibilidad ▪ Áreas de influencia ▪ Infraestructura y sistema relacional ▪ Procesos urbanos (metropolización, conurbación) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conectividad ▪ Accesibilidad ▪ Desarrollo económico

Fuente: Godoy Gutiérrez R.D. (2004)

Al respecto, Godoy Gutiérrez (2004) destaca que los vínculos entre las ciudades grandes y pequeñas se establecen según las funciones urbanas que presten, existiendo por tanto diferentes vínculos entre las ciudades grandes en su función de lugares centrales. Estos vínculos entre ciudades grandes se dan tanto inter e intra territorialmente; entre ciudades grandes y las ciudades pequeñas; entre las ciudades pequeñas y el área rural o con otras ciudades pequeñas. El entramado de vínculos o interacciones económicas, sociales, políticas, culturales y personales sobre el territorio se materializan a través de la infraestructura de conectividad física, de la cual dependen los procesos de interacción, para que la gente pueda acceder a los servicios, a los bienes y comunicación.

Se entiende por *funciones urbanas* a los servicios, facilidades, infraestructura, actividades institucionales o económicas que se encuentran localizadas en un asentamiento poblacional (para que existan funciones urbanas en un asentamiento poblacional, ésta debe albergar un tamaño mínimo de población, para que puedan ser ofrecidos económica y eficientemente (Rondinelli, D 1988).

La *centralidad* de un núcleo urbano ha sido definida por Christaller, W. (1933) como la proporción de todos los servicios allí ofertados, tanto para sus propios residentes como para los procedentes de otras áreas. La teoría de lugar central es una teoría económica, que se basa en una distribución jerárquica de los centros urbanos, para ello establece el término de “lugar central” a los nodos que abastecen de servicios a su población circundante. Para la localización de estos nodos, Christaller se basa en la centralización dependiendo del número de población del asentamiento y el tamaño del mismo, ya que Christaller asegura que la existencia de lugares centrales ofrece una mayor y variada gama de servicios. Los lugares centrales se articulan por medio de un sistema de hexágonos jerarquizados, en función de tiempo y distancia. La elección del modelo hexagonal se debe a que ésta es la figura más cercana al círculo, deja espacios homogéneos y cubre totalmente el territorio de manera equitativa desde cada uno de los núcleos centrales.

Las *centralidades* concentran servicios y equipamientos a diferentes niveles, articulándose con otras centralidades de diferentes jerarquías a través de redes físicas o virtuales, complementándose entre sí. Estas centralidades se pueden localizar en áreas urbanas o rurales. Los asentamientos poblacionales de diferentes tamaños y características, especialmente los pequeños centros rurales, desempeñan un papel muy importante en el desarrollo local y regional. La estructuración del territorio por medio de centralidades, permite crear economías de escala, lo cual facilita la interacción de los centros jerárquicos con sus áreas circundantes.

Las redes son vitales para el funcionamiento un sistema, gracias a su funcionamiento como canal por donde se movilizan flujos de información de mercados o población entre nodos, sean estos, países, ciudades pueblos, áreas rurales o municipios. El objetivo de lograr un sistema urbano de asentamientos articulado, de diferente tamaño y características funcionales, que faciliten el desarrollo socio económico local y regional al permitir alcanzar mayores niveles en la producción de alimentos, aumentar las fuentes de empleo y facilitar el acceso a los servicios a los residentes rurales de núcleos menores, como también comercializar la producción agropecuaria.

Sistema de Asentamientos

El conjunto de asentamientos poblacionales, llámese lugares centrales y núcleos menores, dentro de una entidad territorial se denomina “sistema de asentamientos”. Un sistema de asentamientos eficiente es aquel que se encuentra jerarquizado y organizado en centralidades de tal manera que brinda los servicios que requiere su población para el desarrollo de sus actividades económico y socioculturales, facilita las relaciones sociales y económicas entre cada uno de los nodos y su área circundante (poblaciones rurales dispersas), facilita la implementación de estrategias públicas y de

desarrollo económico orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes, en búsqueda del desarrollo personal y por ende regional.

En un sistema de asentamientos, la articulación (movilidad y accesibilidad) entre los lugares centrales reduce el volumen de transporte, facilita el intercambio de mercancías e información, facilita el acceso a servicios y equipamientos y concentra los esfuerzos de desarrollo de una región en lugares puntuales. Los lugares centrales tratan de unificar a diferentes niveles bienes y servicios, de manera que se complementen y se articulen conformando un sistema que se fundamenta en la articulación de nodos jerarquizados, basándose principalmente en el índice poblacional, productivo y de accesibilidad.

La teoría de lugar central de Christaller, W. (1933) como base para el análisis de sistema de asentamientos con enfoque de desarrollo regional

Diversas teorías han sido construidas en torno a la organización del territorio sobre la base de la teoría económica de "lugar central" de Christaller. La teoría ekística de Doxiadis Associates, inspirada en la teoría de lugar central, se aplicó en el modelo de la ciudad de Dinápolis. El modelo propone una manera de articular los diferentes nodos, a través de sus centralidades a través de la figura triangular versus el hexágono de Christaller, generando una nueva jerarquización de los centros secundarios y previendo su crecimiento. Cada uno de los subsistemas contiene un lugar central (equipamientos y servicios), (el subsistemas más pequeño dentro de la jerarquía comunitaria es el hogar, de donde se conforman las otras comunidades). Este modelo de organización territorial por comunidades jerárquicas permite la diversidad de identidades de los diferentes grupos, sin perder su carácter único, pero perteneciendo a un sistema.

Otras propuestas metodológicas y teorías basadas en "lugar central", con un enfoque regional, como la teoría de sistema de asentamientos, han sido aplicados en diferentes países en vía de desarrollo, bajo diferentes denominaciones: "análisis de centros de mercado" en Kenia y Perú; "análisis de centro de crecimiento en Ghana, Malawi y Tailandia"; "funciones urbanas en la planificación del desarrollo rural" en Filipinas, Bolivia y Volta; y análisis del lugar central en otros países.

Rondinelli, D. (1988: pp.37), principal proponente de *FURD* (El proyecto de las Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural), explica que el método *FURD* se basa fundamentalmente en el concepto de integración funcional del desarrollo espacial. Parte del supuesto de que los asentamientos de varios tamaños y características funcionales, especialmente pequeños centros rurales, juegan un importante papel en el desarrollo regional y rural, pero que en la mayoría de los países en desarrollo pueden no estar suficientemente articulados e integrados, como para permitir que, efectivamente, estos centros desarrollen sus funciones potenciales. La estrategia adoptada se orienta a lograr una adecuada articulación de todo el sistema considerando asentamientos poblacionales de otras jerarquías, ya sean mayores o menores.

El autor sostiene que un sistema de equipamientos y asentamientos jerárquico y bien distribuido puede proporcionar no solo el conjunto crítico de servicios y facilidades que se necesita en las áreas rurales para incrementar la actividad agrícola y el ingreso, sino proporcionar también los vínculos comerciales, de transporte, administrativos y sociales que integran una región en una economía auto sostenida.

De la Vega M. (2008: pp.23) destaca, al respecto, los argumentos de algunos autores que enfocan el desarrollo regional a partir de la teoría de "lugar central".

- La teoría de polo de crecimiento, presentada inicialmente por Francois Perroux (1955) y llevada al terreno espacial por J. Boudeville (1961, 1968), se centra principalmente en el lado de la demanda y parte de la existencia de una unidad de producción localizada de forma exógena dentro de una zona económicamente atrasada; por su dimensión y desarrollo tecnológico, dicha unidad motriz o empresa líder genera efectos directos e indirectos que van a acelerar el crecimiento económico y de desarrollo en la zona (polo de crecimiento). Esta teoría, sin embargo no ha logrado los resultados esperados en términos de desarrollo, pasando a significar en la mayoría de casos, la concentración geográfica de las actividades económicas en general.
- E.A.J. Johnson sostiene que el enfoque de desarrollo basado en la jerarquía de lugares centrales fortalece las industrias livianas de procesamiento y servicios. Estos lugares centrales les permitirán a los agricultores mejorar su producción y la calidad de vida.
- Brian Berry, sostiene que los lugares centrales ponen al alcance de los habitantes de las áreas rurales aquellos servicios más especializados que solo se localizan en la ciudad. Mientras Fisher y Rushton, a partir de su experiencia en India e Indonesia, señalan que "la creación de un sistema integrado de servicios, comercio, centros de producción, trae beneficios para los gobiernos y los habitantes de la región" porque: (i) reduce el tiempo de transporte para el acceso a servicios y equipamientos; (ii) se economiza el costo de provisión de servicios y equipamientos, porque serán utilizados por una población y poblaciones aledañas o varias poblaciones; y (iii) facilita el intercambio de información y de personal calificado, así como la capacitación entre actividades relacionadas.

Centralidades sociales y económicas: los servicios y equipamientos

Otros elementos importantes de análisis en los sistemas de asentamientos lo constituyen la situación y localización de los *servicios y equipamientos sociales y productivos*, por su importancia como atractores de flujos de población y articuladores de las actividades poblacionales. Los equipamientos se definen como los lugares donde se desarrollan actividades que aseguren el bienestar a la población y brinden los servicios necesarios para sus actividades económicas productivas y sociales culturales. Estos espacios se consideran como articuladores sociales, de integración y de esparcimiento que complementan las actividades residenciales.

Los servicios se relacionan con las actividades de gestión o atención a la población para mejorar su calidad de vida. Se consideran como servicios indispensables el servicio de educación y de salud. Otros servicios indispensables para el

funcionamiento de la sociedad son: servicios de la administración pública, las telecomunicaciones, seguridad, defensa, justicia, cementerios, servicios funerarios y abastecimiento de alimentos.

Los equipamientos y servicios se pueden clasificar según sus funciones en dos clases:

- *Equipamientos básicos:* o equipamientos urbanos, son todos aquellos que se localizan donde existen concentraciones de población, sus funciones están relacionadas con la seguridad de la población, atención en servicios administrativos, servicios públicos domiciliarios, servicios de la administración pública y cementerios.
- *Equipamientos colectivos:* son aquellos que tienen como función suplir las necesidades básicas de la población, como la educación, la salud, cultura, recreación y deporte, estos equipamientos por ser aquellos relacionados directamente con la vivienda y la calidad de vida de la población deben ser de fácil acceso y soportar funcionalmente las actividades residenciales, comerciales, y administrativas.

En el ámbito rural, donde se consideran a los asentamientos poblacionales menores como la unidad territorial de menor nivel, las escuelas funcionan como centros múltiples de actividades de prestación de servicios, desempeñando el rol de elementos estructuradores y articuladores del territorio, y de integración social y comunitaria. En muchos casos estos equipamientos se consideran como el lugar central o centralidades de unidades territoriales de carácter rural.

2.4.4 El sistema de vínculos y comunicaciones

El sistema de vínculos y comunicaciones se refiere a la red de interacciones de todo orden que permiten el funcionamiento de un sistema económico y social. Diferentes vínculos o flujos se producen sobre el territorio, los vínculos de movimiento de población (migración temporal/permanente); vínculos tecnológicos (interdependencias tecnológicas, sistemas de irrigación, sistemas de telecomunicaciones); vínculos de interacción social (patrones de visita y de parentesco, ritos y festividades religiosas, vínculos de interrelación de grupos sociales; vínculos de prestación de servicios (flujos y sistemas de energía, de actividad crediticia y financiera, relaciones de educación, capacitación y extensión, sistemas de prestación de servicios de salud, patrones de prestación de servicios profesionales, comerciales y técnicos, vínculos de comunicaciones y transportes; vínculos políticos, administrativos y de organismos públicos.

El análisis del sistema de vínculos permite identificar tanto las formas de conexión y articulación que existen dentro de las distintas escalas territoriales como la dinámica de flujos que se producen entre centros urbanos, regiones, países y continentes. Estos vínculos se producen sobre infraestructura física (infraestructura vial terrestre, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria) ó, por medios virtuales (informática y las telecomunicaciones).

Los vínculos de transporte y comunicaciones desempeñan un rol preponderante en el desarrollo y eficiencia de flujos de los otros vínculos, y constituyen un aspecto relevante de la planificación territorial, ya que de ellos depende el 90 % de los otros vínculos nombrados anteriormente.

Los vínculos económicos promueven la integración espacial mediante las redes de mercado, creando flujos de capital e ingresos y encadenamiento entre los espacios de producción y los espacios de distribución, interactuando tanto al interior de las entidades territoriales como con el exterior: mercados locales y mercados regionales, nacionales, internacionales.

Cuando se produce un alto volumen e intensidad de flujos sobre determinados vínculos, se configuran los ejes o corredores dominantes, a través de los cuales se establecen las interacciones de mayor jerarquía en un sistema económico y social determinado. La posición de un territorio con respecto a los ejes o corredores constituye un factor clave para determinar las funciones y características de su desarrollo.

La tendencia mundial es que el transporte y las telecomunicaciones, considerando su valor estratégico en el desarrollo socioeconómico general, jueguen un papel cada vez mayor en el marco de su competitividad para lograr una eficaz circulación y distribución de personas y bienes, y articulación de redes de ciudades; mientras que los vínculos conformados por la conectividad y movilidad se convierten en elementos claves para la conformación de sistemas de ciudades e integración de los territorios, independientemente de las distancias físicas.

Al respecto, Ruiz Requena, A. (1992), sostiene que el transporte es esencial e indispensable para el funcionamiento socioeconómico y la articulación e integración de pueblos y espacios territoriales, a través de los necesarios flujos de personas y mercancías. La necesidad de su existencia para el resto de actividades es tan importante que su desaparición como sector supondrá la desaparición de la sociedad, al menos tal y como hoy la conocemos.

El sistema de transporte

El sistema de transportes y comunicaciones constituyen las arterias del sistema urbano regional, que le dan conectividad y movilidad a los nodos y centralidades del sistema de asentamientos; su adecuada configuración facilita y promueve la integración y articulación del territorio y de los flujos sociales y económicos para su desarrollo. Como sostiene Gaviria, Z. (2001), su análisis permite identificar las diferentes formas de conexión y articulación. El tipo y la intensidad de los vínculos que se establecen a distintas escalas territoriales marcan unos flujos que configuran ejes o corredores dominantes, a través de los cuales se establecen las interacciones de mayor jerarquía en un sistema económico y social determinado. La posición de un territorio con respecto a los flujos nacionales e internacionales constituye un factor clave para determinar las funciones y características de su desarrollo.

El transporte es una actividad del sector terciario, entendida como el desplazamiento de objetos o personas (contenido) de un lugar (origen) a otro (destino) en un vehículo (medio o sistema de transporte) que utiliza una determinada infraestructura (red de transporte). La regulación del sistema de transporte de un territorio corresponde al sector transportes y comunicaciones en la jerarquía gubernamental correspondiente, normándose a través de reglamentos y diseñándose políticas y lineamientos específicos para su funcionamiento y desarrollo de acuerdo a los objetivos nacionales o regionales, locales.

Según el espacio físico donde se lleve a cabo, el transporte puede adoptar diferentes modalidades; estas son: terrestre, marítimo, aéreo. La combinación de todos estos modos se denomina transporte multimodal. Cada uno de los modos de transporte requerirá una infraestructura específica para su funcionamiento. El transporte intermodal se define como el movimiento de personas o mercancías en la misma unidad cerrada sobre dos o más modos diferentes de transporte. En el marco de la globalización y las estrategias de los territorios para disminuir los aranceles por transporte de los productos, se torna indispensable la consideración de éste tipo de transporte, ya que el transporte se ha convertido en uno de los ejes principales de las decisiones del comercio internacional.

El transporte terrestre es aquel cuyas redes se extienden por la superficie de la tierra. Existen redes de carreteras, caminos, ferrocarriles y otras redes especiales (eléctricas, de comunicaciones, oleoductos y gaseoductos). Denominamos *flujo* al tráfico que circula por la red de transporte, mientras que la *capacidad* es el flujo máximo que es capaz de absorber la red. Las redes de transporte terrestre, de acuerdo a su densidad y articulación presentan diferentes niveles de estructuración y jerarquización, de cuya configuración depende la eficiencia del transporte.

El transporte por carretera es el más importante en la actualidad tanto para mercancías como para personas, debido al gran desarrollo de los vehículos públicos y privados y a su relativo bajo costo. Su ventaja radica en la gran flexibilidad que presenta para el usuario al permitir su interconexión a cualquier punto del territorio que se encuentre articulado a la red vial. Como desventajas presentan el elevado coste de construcción y mantenimiento de la infraestructura vial, o la congestión generada debido al aumento de los flujos. En los países desarrollados, la red es densa y altamente jerarquizada, constituyendo el principal objetivo de las autoridades el mantenimiento de las infraestructuras ya construidas y la transformación en autopistas de las vías de circulación más densas; mientras que en los países subdesarrollados, la red es bastante menos densa y presenta problemas de acondicionamiento, asfaltado, sinuosidad, etc.

El transporte aéreo se ha desarrollado a lo largo del siglo XX, con especial incidencia a partir de la segunda mitad del siglo, cuando avances técnicos aplicados a la aviación (motor a reacción, sistemas de vuelo, etc) han producido aviones más rápidos, seguros y de mayor capacidad.

El transporte acuático, se puede distinguir entre el transporte fluvial (por ríos y canales) y el marítimo. Su principal ventaja radica en poder transportar mercancías

voluminosas a bajo coste, mientras que en contrapartida la velocidad del transporte es bastante menor.

La infraestructura complementaria y necesaria para el funcionamiento de los modos de transporte aéreo y acuático son los aeropuertos y puertos. La presencia de esta infraestructura genera una dinámica económica muy importante en su entorno, pues suelen ser nudos de comunicación de varios medios de transporte, por lo que a sus inmediaciones llegan autopistas, carreteras o líneas de ferrocarril, que facilitan la comunicación con el resto del país.

El sistema de transporte terrestre carretero

El análisis del sistema de transporte comprende la infraestructura de transportes, el servicio de transportes, y el marco normativo que regula su funcionamiento y desarrollo en el marco del desarrollo sostenible.

El servicio de transportes puede ser público o privado. A nivel del servicio de transporte público, el análisis se orienta a identificar la cobertura del servicio que presta en el territorio y las brechas existentes; en segundo lugar, la calidad del servicio que presta a los usuarios en términos de tiempo y confort, y las repercusiones del mismo en la economía y el desarrollo social de la población.

Las infraestructuras de transporte

Las infraestructuras de transporte carretero constituyen uno de los pilares básicos del desarrollo y de las políticas de desarrollo regional, en su rol de elementos vertebradores del territorio, siendo requisitos: eficiencia, velocidad, seguridad y complementariedad modal. Las nuevas inversiones en infraestructura de transporte pueden resolver problemas de conectividad y congestión, pero también pueden orientarse a potenciar regiones menos favorecidas. Esto no quiere decir que las infraestructuras del transporte basten por sí solas para generar el desarrollo regional; de hecho hay casos en que ha ocurrido lo contrario, pero sí es un factor necesario para el desarrollo.

En un informe presentado a las Comunidades Europeas, Biehl, D. (1986) sostenía que de los cuatro factores determinantes del desarrollo regional (sistema de transportes y comunicaciones, la localización, el sistema de ciudades y asentamientos, y la estructura sectorial de la economía), la de mayor trascendencia era la infraestructura de transportes, ya que además de prestar su servicio específico puede servir de sustituto de otro que no exista o que sea escasa su presencia. Así, las infraestructuras de transportes y comunicaciones reducen el coste espacial de la distancia e influyen sobre la localización y la accesibilidad, y ejercen una gran influencia en la modificación de los asentamientos y de la estructura económica sectorial de una región.

En este panorama, las infraestructuras de transporte cumplen una función estratégica de integración y articulación territorial, soportan los flujos de bienes y servicios y de personas, generan ejes o corredores de desarrollo articulando espacios productivos con mercados y centros nodales. Los sistemas de comunicación intermodales

adquieren cada vez mayor importancia, la accesibilidad, conectividad, velocidad y seguridad para el transporte de los flujos se convierten en factor de competitividad de un territorio, constituyen una condición necesaria para poner en marcha los objetivos de desarrollo local, regional y nacional, orientándose a una dimensión global.

La red de transporte es la infraestructura necesaria para la circulación de los medios de transporte. Se disponen sobre el territorio conectando los puntos de origen y destino generando una red de diferente densidad, dependiendo del tráfico generado. Normalmente las redes más densas se sitúan en torno a los nodos o centralidades del sistema urbano en los que se conectan varios ejes, o son centros intercambiadores de modos de transporte.

Gaviria, Z (2001) sostiene que las configuraciones de la infraestructura de transporte y comunicaciones (terrestres) que se presentan en un territorio están determinadas por su modelo de desarrollo territorial. Algunos de las configuraciones viales que se presentan a manera de sistemas viales son:

- a) *Sistema radial* con un centro urbano principal, reforzando con ello la condición de centro-periferia, creando una relación de dependencia con los otros centros,
- b) *Sistema desconcentrado*, orientado a integrar las regiones a su interior y estas con la región central, a fin de establecer vínculos o interrelaciones de tipo jerárquico entre los centros de cada subregión, tratando de mejorar la accesibilidad de las comunidades a las facilidades y servicios que ofrecen los centros urbanos según su jerarquía, y a través de éstos fortalecer las relaciones con el centro urbano mayor de soporte al desarrollo económico y social de la región. Es el caso de los anillos viales.
- c) *Sistema concéntrico con vínculos externos*, mantiene el sistema radial de articulación y dependencia de los centros menores con el centro mayor, pero articulándola con el exterior. En su necesidad de integrarse al sistema global y mejorar la competitividad de sus empresas, tiende a beneficiar principalmente a la ciudad menor, concentrando su desarrollo en desmedro del resto del territorio, profundiza la inequidad territorial.
- d) *Desconcentrado con vínculos externos*, se basa en una estructura descentralizada y transversal de la red de transportes y comunicaciones, articulando centros urbanos intermedios intra o extra regionales, procurando la conformación de dinámicas urbanas complementarias, que le den soporte a las actividades productivas.

Transporte rural y acceso rural

El transporte y acceso a bienes y servicios en las zonas rurales de los países en desarrollo constituye una seria preocupación para los gobiernos y sus objetivos de desarrollo local y mejoramiento de la calidad de vida de su población. La falta de un adecuado acceso a los centros económicos y sociales es una limitación en el desarrollo, restringe el ritmo de la innovación y limita el potencial para el crecimiento de la

producción y de los ingresos de la población, además de ser un factor que contribuye a los altos niveles de pobreza. El aislamiento mantiene la pobreza y acentúa la vulnerabilidad de los pobres.

En estudios ejecutados en América Latina y otros continentes sobre transporte rural, se ha constatado que para las áreas rurales el mejoramiento de la oferta vial (camino, puentes) no necesariamente mejora las condiciones de vida de su población si es que no se mejora el acceso rural; es decir, el transporte es un medio para llegar al fin, y este fin es el acceso a los servicios socioeconómicos para poder satisfacer las necesidades básicas. Por tanto, el acceso rural no sólo está relacionado con los aspectos de transporte, sino también se refiere específicamente a la disponibilidad (ubicación, capacidad, calidad) de los servicios básicos. Para entender mejor el acceso en el contexto del desarrollo rural, es importante distinguir los términos de transporte y acceso:

- El transporte se define como la facilidad o la dificultad con que las personas y bienes se mueven de un punto a otro (el origen y el destino). El transporte está asociado con la infraestructura de transporte, así como con los medios de viaje y servicios de transporte.
- El acceso está definido como la facilidad o dificultad de alcanzar o usar un servicio básico socioeconómico como mercados, puntos de suministro de agua, servicio de salud, educación, etc. Se refiere a la disponibilidad de un servicio, así como a los aspectos de transporte.

Las lecciones derivadas de los esfuerzos de los países y organismos internacionales para mejorar el transporte rural subrayan la necesidad de un proceso de planificación que adopte un criterio holístico y que sea altamente participativo. La mejora del transporte rural requiere de la comprensión de la naturaleza de la carga del transporte doméstico y la información sobre la red rural de infraestructura de transporte. Las soluciones a las necesidades de transporte pueden hacer uso de una amplia gama de opciones posibles y no se deben restringir sólo a la mejora de caminos. Las soluciones sostenibles requieren de metodologías participativas adecuadas.

De acuerdo al Banco Mundial (2003) el abanico de soluciones potenciales a los problemas del transporte rural puede ser convenientemente agrupado bajo tres conceptos:

- Mejoras a la infraestructura de transporte: Esto comprende no sólo los caminos vehiculares sino también los senderos, las sendas, veredas y puentes peatonales (y transporte fluvial en algunos casos), que son importantes para muchos viajes locales así como alimentadores de la red vial.
- Mejoras a los medios de transporte: Una adecuada infraestructura no produce ningún beneficio sin los medios de transporte para usarla. Las mejoras a los servicios de transporte o el estímulo para un uso más intensivo de los medios de transporte, son ejemplos de las soluciones que a menudo pueden ser la clave para abordar los problemas de acceso a zonas rurales.

- Intervenciones no relacionadas con el transporte, por ejemplo la reubicación de las facilidades, puede ser la manera más eficaz de mejorar el acceso, al reducir la distancia entre la población y los servicios a los que desea obtener acceso. Esto es más que nada una cuestión de planificación, y existen herramientas especializadas como la planificación integrada de acceso rural (PIAR) que pueden ser de ayuda en este proceso.

Los esfuerzos para mejorar el transporte rural por los gobiernos locales deben tener lugar dentro de un marco nacional establecido por una política y estrategia de transporte rural y debe brindar la orientación general dentro del contexto más amplio de desarrollo del gobierno local y la comunidad. Asimismo, debe apoyar cualquier estrategia para el desarrollo, la descentralización, los programas de acción social y la reducción de la pobreza rural. Por la naturaleza esencialmente local del transporte rural, requiere estrategias a ser desarrolladas con un alto grado de consulta local.

Las zonas rurales generalmente presentan déficit en servicios de transporte por la limitada rentabilidad que encuentran los inversionistas, por ello la promoción activa de los servicios de transporte rural debe ser uno de los objetivos tanto o más importante que el mejoramiento de su infraestructura. Existen diversas estrategias que se han aplicado en los proyectos de transporte rural para incentivar la inversión en servicios de transporte público rural, como mejorar las condiciones de la infraestructura, dado que los operadores son renuentes a usar rutas en las que sus vehículos corren el riesgo de dañarse o donde pueden quedarse periódicamente atascados. Incentivos mediante una reglamentación efectiva que garantice la prestación de un servicio de transporte seguro, confiable, que promueve el ingreso al mercado y la competencia activa, con controles para asegurar las normas de seguridad mínimas y para proteger contra la formación de cárteles que se coluden en la fijación de precios y establecimiento de rutas. Las buenas comunicaciones (teléfonos, radio, correo electrónico) también pueden reducir la necesidad de viajar.

Los niveles de intervención a nivel de caminos rurales deben contemplar la posibilidad de intervenir en mejoras parciales o reparaciones puntuales de los caminos de acuerdo a su volumen de tráfico diario. El principio orientador es que la norma técnica de un camino, una senda, un sendero, una vía navegable, un puente peatonal o un muelle, se debe determinar conforme al tipo y el volumen de tránsito que utilice la infraestructura. Una infraestructura sobrediseñada no sólo es más costosa de construir, sino también más onerosa de conservar.

2.4.5 La participación en la planificación del desarrollo

La participación ciudadana en la planificación del desarrollo bajo el marco del enfoque territorial consiste en *la participación de los actores estratégicos en la gestión del territorio y sus recursos*, a fin de orientar y generar los cambios deseados en los espacios de planificación. Las estrategias de promoción del desarrollo deben tomar en cuenta acciones orientadas a la inclusión social, económica y política, a través de procesos de empoderamiento de actores con mayores niveles de desventaja, búsqueda de consensos, mecanismos de concertación, gestión de conflictos y la

generación de compromisos de actuación proactiva para lograr las metas que aportan del desarrollo.

La participación es un concepto complejo y dinámico; es más un proceso que un estado o una meta. En la planificación del desarrollo sostenible el enfoque participativo es fundamental, ya que es un proceso político democrático, que busca la sostenibilidad de los planes elaborados con la participación activa de los diversos actores de interés durante las diferentes fases del proceso de elaboración e implementación de un plan: diagnóstico, construcción de escenarios, propuestas, implementación, monitoreo y evaluación y gestión.

Castillero Pinzón, E. et al (2002) destaca que a nivel de los diferentes organismos internacionales como el Banco Mundial, la planificación del desarrollo con enfoque participativo o “la planificación participativa comunitaria”, es entendida como el proceso a través del cual los interesados influyen y controlan el poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, la considera como un instrumento de movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos, así como el crecimiento económico, promoviendo la inserción social y mejorando la sostenibilidad de los proyectos.

La participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo

Levy (1998) define la participación ciudadana como “...un proceso mediante el cual se dota de poder de decisión a las personas o instituciones, para que puedan movilizar sus capacidades y convertirse en actores antes que en sujetos pasivos; que puedan manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan sus vidas.”

Haefner, C. (2009) destaca la diferenciación que realiza Albuquerque, F. (1996) entre la “participación en el desarrollo,” y el “desarrollo participativo”... mientras que la primera es un enfoque de “arriba hacia abajo”, ya que se lleva a cabo informando a la población de las inversiones y planes en marcha para solicitar su posterior participación, la segunda es un enfoque horizontal, mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, incorporando las orientaciones y propuestas sentidas por la misma.

La participación comunitaria o participación social puede ser analizada desde varias dimensiones. En una primera dimensión puede ser vista como una herramienta que asegura sostenibilidad para los trabajos de intervención social, en el entendido de que convoca voluntades para la obtención de objetivos inmediatos. La segunda dimensión tiene que ver con la participación social como proceso, involucrando a los beneficiarios en forma de socios activos para lograr la cumplir las metas trazadas en los proyectos y programas, a la par de generar procesos de autogestión y de organización comunitaria y local. La tercera dimensión tiene que ver con la participación como objetivo del proceso social, para promover el desarrollo organizacional de la comunidad, en la que

los habitantes se proyectan en verdaderos ciudadanos como sujetos de derecho y de obligaciones y responsabilidad.

La planificación participativa se orienta a lograr la responsabilidad y compromiso de los actores implicados en la identificación y solución de los problemas y la potenciación de sus recursos en el proceso de construcción del desarrollo sostenible de un territorio, compartiendo deberes, derechos, responsabilidades y riesgos de gestión.

¿Por qué la planificación participativa?

Las diferentes experiencias aplicadas en los procesos de planificación, han demostrado la importancia de la incorporación de la ciudadanía, pues permite alcanzar una mejor evaluación, prevenir potenciales conflictos y resolver consecuencias negativas en una etapa en que aún se pueden realizar modificaciones. Asimismo, permite incluir aspectos no considerados previamente e incorporar las inquietudes y requerimientos de la comunidad.

La necesidad de participación se justifica por varias razones, entre las que destacamos las siguientes:

- a) La población y actores estratégicos del territorio constituyen los objetivos fundamentales de la planificación del desarrollo, pues el propósito central de la planificación del desarrollo es mejorar la calidad de vida de la comunidad, directa e indirectamente afectada.
- b) El éxito de la implementación de un proceso de planificación depende en gran medida, de la aceptación de los potenciales beneficiados, para lo cual es indispensable involucrarlos en la formulación del mismo.
- c) Los procesos de planificación, en general, necesitan de futuras e importantes inversiones para su implementación, siendo por ello esencial la identificación e involucramiento de las potenciales fuentes de inversión, tanto públicos como privados.

Adicionalmente, la participación de la población en los procesos de planificación es importante y necesaria porque promueve una amplia discusión del contenido de la acción gubernamental en el correspondiente ámbito territorial; estimula a la sociedad a definir, en forma realista, sus demandas; reduce los sectores que están al margen de los beneficios sociales; permite una mayor eficiencia en el uso de los escasos recursos; crea un mecanismo de contraloría social de la gestión gubernamental y disminuye las posibilidades de clientelismo.

La cooperación, como característica de la planificación con enfoque territorial y participativo supone la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y funciones de los distintos agentes públicos y privados, y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos. En un modelo de cooperación, los procesos de desarrollo surgen a partir de la relación que se establece entre los actores, la iniciativa no

proviene de un agente externo o exclusivamente público. Esta visión es contraria a la que tradicionalmente ha caracterizado a la política pública sectorial, en la que la iniciativa parte de los gobiernos nacionales. De esa forma el diseño de las políticas públicas parte de las condiciones propias del territorio y no de la adaptación de la política nacional a éste.

La participación ciudadana en la construcción de la democracia y de la institucionalidad

El Banco Mundial (2003) menciona que el enfoque territorial y participativo, particularmente desde una óptica de participación ciudadana para la cooperación local y la corresponsabilidad, es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental. El Estado debe asumir estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa, sobre la base de la promoción de capacidades humanas para ejercer y disfrutar tal ciudadanía. La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone la participación de un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estos arreglos institucionales es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial.

El enfoque territorial participativo en la planificación del desarrollo es un tema emergente en el ámbito regional e internacional, promocionado conceptualmente en foros regionales (MERCOSUR, SIECA, IICA y otras agencias de cooperación). Se han dado experiencias a nivel micro, principalmente de ONGs e iniciativas estatales desarrolladas en países como Brasil y Guatemala, Perú y Paraguay, bajo diferentes metodologías de planificación participativa y orientadas a la intervención en sectores específicos: desarrollo comunitario, salud, educación, conservación ambiental, etc. Uno de estos modelos es el de “planificación participativa comunitaria (PPC)” propiciado por el BM. Este modelo se orienta a desarrollar capital social e individual de los participantes al establecer en forma colectiva, programas, proyectos y actividades a corto, mediano y largo plazo, que responden a los problemas y necesidades más inmediatas de las comunidades. En general estos modelos basados en la participación ciudadana tienen en común:

- La búsqueda del consenso de todos sus actores estratégicos y la negociación de conflictos.
- La formalización de planes, programas y proyectos para su financiamiento e implementación, y su consideración dentro de las políticas públicas.
- La búsqueda de formación de capital social, humano y generación de riqueza económica.
- Ampliar espacios de participación sin exclusión social, económica y productiva.
- Posibilitar la auditoría social a través de sistemas de gestión y evaluación participativos.

La planificación con enfoque territorial y participativo reconoce en primer lugar el “territorio social” como unidad de análisis, delimitado por los diferentes actores de la sociedad civil, sector privado y público; los derechos y deberes de los ciudadanos, así como sus valores como fundamento del proceso: identidad y conocimiento de su propio hábitat, para decidir sobre su futuro. Se busca construir con ellos una visión común de desarrollo y definir objetivos estratégicos de corto, mediano y largo plazo. Reconoce la transversalidad de las intervenciones y la necesidad de acciones sectoriales o multisectoriales de consenso para la ejecución articulada y convergente de programas y proyectos nacionales. Conjuga dinámicas agrarias, relaciones urbanas-rurales, vinculación a los mercados, inversiones públicas. Se busca una gestión por resultados.

La gestión participativa descentralizada, normada en la gran mayoría de los países latinoamericanos, se ejerce mediante diversos mecanismos, conformados por organizaciones creadas para tal fin y que involucra sector público, privado y sociedad civil. Diferentes herramientas e instrumentos han sido diseñados para ejercer la gestión descentralizada en muchos de los países latinoamericanos, como son los presupuestos participativos, la planificación participativa, los comités de vigilancia ciudadana, las mesas de concertación y comités de gestión (Perú). La gestión participativa en la gestión del gobierno reconoce la presencia de los diferentes niveles de gobierno, nacional y subnacional.

Una gestión participativa descentralizada presenta importantes beneficios, entre las principales Marzal, V. (2007) menciona:

- En la dimensión económica: mejora la eficiencia en el uso de los recursos y las inversiones públicas; contribuye a generar compromisos del sector privado y correspondientes aportes en proyectos de inversión y en el cuidado y conservación de los recursos naturales por parte de la sociedad civil.
- En la dimensión política: apoya en brindar mayor legitimidad y liderazgo a las autoridades locales y fortalece la gobernabilidad local; promueve una responsabilidad compartida entre las autoridades y la población; promueve la transparencia institucional y los gastos públicos; permite proponer, diseñar e implementar políticas públicas en forma descentralizada.
- En la dimensión social: fortalece las organizaciones sociales que participan y promueve la aparición de nuevos líderes y la inclusión de sectores marginados; promueve una mayor transparencia e información entre las Instituciones del Estado y la población en las políticas sectoriales y proyectos de inversión; promueve la construcción de ciudadanía y la generación de compromisos de la población en su propio desarrollo.
- En la dimensión educativa: apertura una mayor información acerca de los trámites administrativos y los gastos públicos, apoya a los gobiernos locales en lograr un mayor conocimiento de las demandas de la población; promueve la capacitación de la población con fines de participar en las decisiones de su gobierno local.

Las herramientas para el desarrollo y gestión territorial van desde las políticas y estrategias contenidas en los Planes de Desarrollo Nacional y de Ordenamiento territorial hasta los Planes de Acción Sectorial y Planes de Actuación, formuladas para los diferentes niveles de gobierno y articuladas entre sí, orientadas a desarrollar los factores de competitividad del territorio de su competencia, a fin de permitir cumplir con los objetivos de construcción de una sociedad con equidad social y económica, en un ambiente sostenible.

Principios y características de la participación en la planificación del desarrollo

Se rescata como aspectos clave del proceso de planeación participativa con enfoque territorial:

- *La concepción de la planificación como proceso de construcción colectiva*, en el cual se destaca su valor como espacio de participación y acuerdo social. Se utilizan mecanismos que faciliten la construcción de consensos y la participación de los actores a nivel territorial.
- *Propicia la construcción de ciudadanía y democracia, promueve el empoderamiento*. Genera espacios de reflexión conjunta de los deberes y derechos de cada habitante como actor en la construcción del desarrollo. Genera un clima de voluntades y compromisos por parte de los participantes y fortalece la ciudadanía y estima al ser valorados sus aportes y opiniones.
- *El rol del planificador, como orientador del proceso y facilitador* en la construcción de acuerdos. El equipo planificador señalará las etapas del proceso y marcará los límites y reglas de juego del diálogo colectivo, brindando espacios para que se utilicen adecuadamente herramientas y saberes.
- *La introducción de un enfoque territorial* como en el proceso de planificación, establece una base de conocimiento común (el territorio), propiciando una mirada integral de la situación actual que promueve la intervención activa de los participantes, conforma un referente para la construcción de escenarios y otorga una expresión territorial a la propuesta estratégica, como proyección espacial de las políticas del desarrollo.
- *El equilibrio entre contenidos y aproximaciones de carácter participativo, y el trabajo técnico*. El conocimiento técnico debe propiciar el logro de acuerdos entre los diferentes sectores y actores.
- *La articulación intersectorial*, como un parámetro que propicia la integración de esfuerzos desde los diferentes niveles y sectores hacia una visión común de desarrollo. Visión integral y holística del problema y de los objetivos de desarrollo.
- *La concertación*, como un mecanismo para conciliar intereses y lograr la solución conjunta y mutuamente aceptada por los participantes.

- *Un esquema de cooperación público–privada*, y compromisos para orientar las acciones conjuntas en la implementación y gestión de los programas y proyectos identificados.

Diseño de procesos participativos

El proceso de planificación participativa comprende procesos más específicos que conllevan a la formulación de un plan, implementación y ejecución, seguimiento y evaluación. Para estos fines se requiere de estrategias participativas adecuadas, que nos permitan lograr los objetivos del proceso.

Una de las herramientas claves para diseñar los procesos participativos es el denominado “mapeo de actores” (MAC) el cual consiste en un proceso previo de identificación, clasificación y reconocimiento de los “actores claves” que deben participar en el proceso de planificación. El MAC consiste en un primer paso para hacer más eficiente la convocatoria y participación de la sociedad civil (talleres, reuniones, seminarios, etc.) con ello no solo se asegura el número de participantes, sino la representatividad de las personas o entes (asociaciones, fundaciones, organizaciones de base, instituciones gubernamentales, etc.) convocadas.

El mapeo de actores, denominado también “sociograma”, ayuda a comprender y representar la realidad social en la que se intervendrá, así como también permite conocer las alianzas, conflictos, posición de poder o liderazgo de los actores en determinados sectores. Este conocimiento orienta el diseño de las estrategias de intervención para el logro de mejores resultados.

Los pasos para elaborar el mapeo de actores, según Gardner, Rachlin y Sweenyt (1986), son:

- *Especificar el tema* para definir las personas, instituciones, organizaciones que los convierte en los actores más relevantes.
- *Identificar los actores sociales*, para ello será importante listar los posibles participantes y sus representantes, categorizarlos, (actores gubernamentales, sociedad civil, sector privado y actores comunitarios) y caracterizarlos de acuerdo a sus intereses en el tema y su liderazgo e influencia en las decisiones sobre el tema.
- *Mapeo de actores sociales*, se pueden elaborar los denominados mapas de intereses, mapas de interés e influencias, mapas de influencia y posición.
- *Verificar el análisis* y evaluar la disponibilidad y el compromiso de los actores seleccionados.
- *Diseñar las estrategias* para movilizar la participación de los actores sociales y sostenerla a lo largo del proceso.

Proceso de elaboración del diseño de procesos participativos

El modelo de “planificación local participativa” considera como requisito previo a la implementación de los procesos participativos la fase de acercamiento e interacción con la comunidad. Esta fase previa denominada *inserción en la comunidad*, consiste en identificar individuos de la comunidad que puedan conformar los equipos técnicos que van a apoyar el proceso y que puedan ser reconocidos por la población como un recurso propio, a fin de realizar actividades de reconocimiento del territorio, difusión y convocatoria en la comunidad.

Las fases para el diseño de procesos participativos comprenden por lo general:

a) *Fase preparatoria*

Esta fase se inicia con la decisión o voluntad política de la autoridad local para llevar adelante el proceso. Se define el equipo técnico responsable de dicho proceso y se elabora: (i) la secuencia lógica, (ii) la estrategia de participación y (iii) la organización del proceso. En esta fase es necesario elaborar un mapa de actores sociales y políticos que deberían participar en el proceso. En la medida en que la convocatoria sea amplia, se logrará mayor confianza en el proceso y una participación activa de los actores como ejecutores de las acciones estratégicas identificadas. Se identifican los temas y componentes claves a tratar y se realiza un prediagnóstico de la problemática central sobre el cual se desarrollará el proceso de planificación.

b) *Fase de diseño del proceso participativo.*

El diseño del proceso participativo requiere la formulación de los objetivos generales y específicos del proceso, definiendo objetivos específicos para cada etapa del proceso de planificación. Se diseñan y elaboran los mecanismos, procedimientos, herramientas y materiales requeridos para llevar adelante los procesos participativos. Asimismo, a partir de la estrategia planteada, se definirán el número y oportunidad de los mecanismos a implementar (talleres, focus groups, entrevistas, otros).

c) *Fase de desarrollo de los eventos participativos.*

Cada evento comprende actividades de diseño y preparación previa, que comprende: los procedimientos y los resultados a obtener; capacitación a los facilitadores; preparación logística para la realización del evento; preparación de los materiales a utilizar durante el evento; y realizar las convocatorias y difusión del proceso, fijado los objetivos específicos del evento

Como mínimo se recomiendan dos eventos participativos (talleres) para validar la problemática y los acuerdos de la propuesta elaborada. Se deberá contemplar la suscripción de acuerdos y aprobación del proceso culminado.

d) *Fase de evaluación de resultados obtenidos de los procesos participativos.*

Los resultados obtenidos en cada evento constituyen fuentes de información para el desarrollo del proceso de planificación en su etapa respectiva. Cada evento debe ser evaluado a través de indicadores de resultados para realizar los correctivos necesarios. Se recomienda la socialización de los resultados obtenidos de la evaluación de los eventos.

2.5 LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN VIAL EN EL MARCO DE LA NUEVA VISIÓN DE DESARROLLO

2.5.1 Conceptos y elementos teóricos para la planificación y gestión vial. La oferta y jerarquía vial.

La planificación vial dentro del esquema de planificación evolutiva se ubica en el nivel de la planificación sectorial, dentro del sector transporte. Se orienta a desarrollar y conservar la oferta vial del territorio como factor de articulación e integración del territorio nacional, así como factor de competitividad. El producto de la planificación vial son los planes viales, los cuáles deben responder a los objetivos, políticas, lineamientos y estrategias de desarrollo de los planes estratégicos y de desarrollo, y de ordenamiento territorial. Los planes viales son los instrumentos de gestión de los gobiernos que les van a permitir orientar eficientemente el desarrollo vial de su jurisdicción y la inversión vial de acuerdo a prioridades establecidas en el proceso de planificación.

La planificación vial parte de una óptica de desarrollo en la que la unidad territorial constituye un conjunto organizado de potencialidades de recursos humanos, naturales, físicos e institucionales del que dispone una comunidad para su desarrollo. Se propone su formulación bajo el enfoque territorial, el enfoque participativo y de desarrollo sostenible. El proceso de planificación vial compromete el desarrollo territorial considerando sinergias y líneas de complementación con las áreas potenciales definidas en la zonificación económica y los ejes de integración económica o corredores económicos propuestos en los planes nacionales y regionales de desarrollo y ordenamiento territorial, como parte de un sistema holístico e integral de planificación; y con los niveles inferiores del territorio para satisfacer las demandas de accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos.

La planificación y gestión vial se basa en los ejes de la nueva visión de desarrollo:

- *Institucionalidad*: Importancia del entorno institucional (mercados, Estado, sociedad) para el desarrollo regional y local.
- *Territorialidad*: Papel del territorio como agente del desarrollo.
- *Sostenibilidad*: manejo racional del medio ambiente y de los recursos naturales críticos: suelos, aguas, bosques.
- *Globalidad*: (Multisectorial y multidimensional) No es posible concebir el desarrollo sino como una integración de los niveles nacional, regional y local.

El enfoque territorial y participativo introduce un marco teórico y conceptual a la planificación vial donde el *territorio* representa un conjunto de potencialidades de una colectividad (recursos naturales, humanos e institucionales) y un espacio de intereses (identidad y cultura de una comunidad) adquiriendo un rol activo como *agente* de desarrollo. Bajo el enfoque territorial el desarrollo urbano y rural aparece vinculado estrechamente al *desarrollo local y regional*; la planificación vial debe orientar sus intervenciones para el desarrollo vial y asegurar que la oferta vial se constituya en factor de competitividad y desarrollo social, considerando:

(i) el carácter sistémico del territorio: encadenamientos territoriales y la interacción entre territorio y producción; (ii) la visión de desarrollo regional-rural, trascendiendo las limitaciones del enfoque sectorial; (iii) la subsidiaridad de la planificación vial a las políticas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y (iv) el desarrollo de la infraestructura como objetivo fundamental de la planificación vial.

En América Latina, la reforma y modernización del Estado contempla prioritariamente la política de descentralización como estrategia de desarrollo. En el sector transporte se encuentran gradualmente transfiriendo las competencias de gestión vial a los gobiernos subnacionales, considerando dos dimensiones básicas de la descentralización:

- *Descentralización política:* Distribución territorial del poder, regionalización, reforma y fortalecimiento municipal. La nueva asignación y transferencias graduales de competencias define un perfil de especialización entre los niveles de gobierno:
 - A nivel de gobierno nacional: políticas y estrategias nacionales, programas y proyectos de alcance nacional.
 - A nivel de gobierno regional: planificación territorial, adecuación de políticas nacionales, desarrollo rural, mesopolíticas. Sistema nacional de planificación con entidades regionales fuertes. Papel ordenador de los planes regionales.
 - A nivel de gobierno local: plataforma de servicios productivos y sociales. Desarrollo local y lucha contra la pobreza.

- *Descentralización económica:* Redistribuir condiciones de rentabilidad de las inversiones y de competitividad de la producción a lo largo del territorio; hacer de los territorios espacios de acumulación, generación de riqueza y empleo; modernizar el Estado para un uso más eficiente de los recursos públicos.

En la planificación vial el enfoque participativo es fundamental, es un proceso político democrático, que busca la sostenibilidad de los planes elaborados con la participación activa de los diversos actores de interés durante las diferentes fases del proceso de elaboración e implementación de un plan: diagnóstico, construcción de escenarios, propuestas, implementación, monitoreo y evaluación y gestión.

La oferta y jerarquía vial de un territorio

La oferta vial, llamado también *patrimonio vial*, la constituye la *infraestructura vial* que soporta el transporte terrestre carretero de un territorio; está compuesta por la red vial en sí: los caminos; los puentes; túneles y obras de arte viales, complementado con los demás elementos constructivos que permiten la vinculación entre los nodos generadores y atractores de los viajes.

La *oferta vial* de un territorio se describe de acuerdo a la longitud de vías con que cuenta, por el tipo de funciones que se le asigna a cada vía, por la calidad de la superficie de rodadura, y el tipo de vehículos que soporta la vía.

La jerarquización vial consiste en el ordenamiento de las vías según la función que prestan en la articulación e integración de los territorios. Las redes viales agrupan el

conjunto de vías urbanas y rurales de igual categoría. De acuerdo a la jerarquización de las vías, éstas se clasifican en vías de primer orden (nacionales), vías de segundo orden (regionales o departamentales) y vías de tercer orden (vecinales o caminos rurales). Las características físicas y geométricas de estas vías difieren, de acuerdo a cada país. En términos generales se tienen las siguientes definiciones.

- *Vías primarias o de primer orden.* Comprende las vías denominadas troncales, longitudinales o de penetración, que atraviesan el país de frontera a frontera, o que conectan las principales ciudades entre sí, o a éstas con los enclaves o zonas económicas de importancia nacional, o puertos o aeropuertos que dan salida internacional al país. Estas redes suelen estar administradas por entidades especializadas de alcance nacional que operan desconcentradamente, tales como los institutos, servicios o sistemas nacionales de caminos. Se articulan con la infraestructura de otros modos de transporte y con los grandes corredores multimodales internacionales.
- *Vías secundarias o de segundo orden.* Son aquellas vías que unen capitales de departamento o regiones, o cabeceras municipales entre sí, y/o provienen de una cabecera municipal y conectan con una principal. Su función es impulsar el desarrollo económico regional e integrar las regiones a la economía nacional e internacional, articulando zonas productivas, mercados y áreas de distribución. En general, la gestión vial de las vías secundarias ha sido asignada a los niveles intermedios de gobierno (gobierno o corporaciones regionales, departamentales o provinciales, según corresponda a la división política del país).
- *Vías terciarias o de tercer orden.* Son aquellas vías o caminos de acceso de carácter local, que unen las cabeceras municipales con sus comunidades, o unen comunidades entre sí y zonas de producción de importancia local. Tienen una función de articular la población con los servicios sociales y productivos, facilitando su acceso a los servicios básicos de salud y educación, y a los centros de producción y mercados locales. A nivel local se tienen otras clasificaciones como caminos de herraduras, senderos y trochas. La gestión de las redes terciarias ha sido asignada, en general, a los gobiernos locales (municipios, comunas, cantones), aunque es frecuente que sus limitaciones técnicas y presupuestales no le permite asumir la responsabilidad de manera efectiva.

De acuerdo a su jerarquía y función que cumplen en la articulación del territorio, y el tráfico medio diario que soporta la vía, se designa a las vías una determinada superficie de rodadura, característica que influye en los niveles de transitabilidad de las mismas. Por lo general, los escasos presupuestos públicos son los que determinan la superficie de rodadura de una vía, y su mejoramiento obedece a las demandas de articulación social y productiva de los usuarios.

De acuerdo a la superficie de rodadura las vías se clasifican en: (i) vías asfaltadas o pavimentadas, (ii) vías afirmadas, (iii) caminos de tierra o trochas carrozables y, (iv) caminos de herradura

2.5.2 Principios conceptuales de la planificación y gestión vial a partir del enfoque territorial y participativo

Los principios conceptuales que se presentan a continuación han sido contruidos a partir del marco teórico desarrollado en los ítems anteriores, y relacionan los conceptos y propuestas teóricas de diferentes autores sobre la nueva visión de desarrollo, la planificación y políticas públicas, y el creciente protagonismo de la población y el territorio en la consecución de los objetivos de desarrollo, que dan lugar al enfoque territorial y participativos en toda planificación del desarrollo:

1. El Estado es el responsable de proveer los factores de competitividad territorial de su territorio. Esta competitividad, como se ha visto, depende de la eficiencia de la plataforma global o inteligente que ofrezca el territorio para el desarrollo de las actividades productivas y sociales, y para la atracción de inversiones. Dentro de estos factores está la capacidad organizativa del territorio, donde el sistema de vínculos -y dentro de ella la vialidad terrestre, como soporte de los flujos económicos, productivos y sociales- ocupa un rol preponderante.
2. La planificación y gestión vial tiene como objetivo socio económico mejorar la accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos y contribuir a la dinámica de las economías regionales y locales mejorando la transitabilidad de las vías y la integración territorial. Se destaca el papel estratégico de la red vial como soporte del desarrollo territorial y factor de competitividad, en el marco de los lineamientos y estrategias de desarrollo delineadas en los planes integrales de desarrollo territorial, en sus diferentes niveles. De acuerdo a su jerarquía vial, le corresponde el rol de potenciar y articular los flujos productivos, económicos y sociales intra e inter regionales, integrando los mercados con las áreas productivas y el sistema urbano regional -ciudades y centros poblados en un continuo urbano-rural- potenciando el crecimiento, integración y desarrollo de sus territorios, y como factor de equidad e inclusión de su población más pobre y aislada al desarrollo.
3. El sistema vial se encuentra conformado por la red vial nacional, la red vial secundaria y la red vial vecinal, más comúnmente conocida como red vial terciaria. Estas tres redes se complementan entre sí e integran y articulan el territorio nacional. El sistema vial constituye un factor fundamental de la estrategia de desarrollo del territorio; es el soporte esencial para la articulación y complementación de los espacios y procesos económico y social que se dan a nivel nacional, regional y local. La red vial primaria tiene como rol principal contribuir a la defensa e integración económica y social del territorio nacional; en la red secundaria se prioriza su función de integración económica del territorio entre espacios productivos, ciudades y mercados, reduciendo los costos de transporte y, consiguientemente, el incremento de la rentabilidad de las actividades productivas y desarrollo de sinergias para el desarrollo local; la red terciaria tiene como función primordial facilitar el acceso de la población local a servicios sociales y productivos y su integración a los mercados locales y regionales.
4. La visión de la planificación vial debe ser holística y multisectorial. Se enmarca en el contexto de una economía de flujos económicos, sociales y culturales, que

requieren ser soportadas por un sistema de redes que articulen los “nodos de desarrollo y las centralidades del sistema urbano”. La transitabilidad adecuada de las vías que las articulan constituyen los objetivos centrales del proceso de planificación a nivel de los objetivos técnicos y materiales; a nivel de desarrollo social, el proceso mismo de planificación vial debe ser un mecanismo de promoción de ciudadanía y democracia.

5. Los nodos de desarrollo son “factores de competitividad” que se encuentran conformados por centros urbanos dinámicos (ó aglomeraciones urbano-rurales), que cumplen el rol de “cabeceras” y motores de desarrollo de su hinterland y centros de servicios y apoyo a la producción; a nivel microregional cumplen esta función los “núcleos de servicios” o centros poblados donde se localizan los servicios sociales (salud y educación) y las funciones urbanas básicas. También constituyen “objetos de articulación” los enclaves económicos y las localizaciones industriales, áreas productivas, destinos turísticos y empresas agroindustriales, por la importancia que representan en la gestación del desarrollo económico productivo del territorio.
6. A nivel intra-departamental, los objetivos de integración física de la planificación vial se orientan a:
 - Fortalecer la integración de los principales centros urbanos del sistema urbano-regional en su rol de motores de desarrollo regional. Los centros urbanos constituyen espacios atractores de población en su búsqueda de oportunidades para mejorar su calidad de vida. El dinamismo de un centro urbano se refleja en su volumen poblacional y tasas de crecimiento. Así, un centro urbano con tasa de crecimiento positiva es un indicador de dinamismo socioeconómico; no obstante, existen también centros urbanos regionales que sin tener altas tasas de crecimiento concentran poblaciones importantes a escala regional, constituyéndose en mercados capaces de movilizar la economía regional y las economías locales de su hinterland.
 - Integrar las áreas productivas con los mercados regionales, nacionales e internacionales, potenciando las actividades económicas de la región. Las áreas productivas lo constituyen: los enclaves económicos, las plataformas o terminales de distribución, los núcleos industriales y agroindustriales, los destinos turísticos, las aglomeraciones económicas, las áreas agropecuarias, servicios urbano-rurales.
 - Promover la inclusión social, la equidad y la accesibilidad de la población rural y aislada a los servicios urbanos y centros de producción, brindándole las oportunidades de mejorar su calidad de vida.
7. A nivel inter-departamental, son objetivos de la planificación vial regional la articulación vial departamental del sistema urbano-regional y sus áreas productivas con los corredores y ejes de integración económica regional, nacional e internacional, a fin de potenciar las actividades regionales.
8. El instrumento resultante de la planificación vial es el Plan Vial, el cual debe constituirse en el documento guía y ordenador de las actuaciones de los gobiernos para las inversiones viales, a fin de racionalizar y hacer más eficiente los recursos

del Estado, y en el marco de los objetivos de desarrollo. El proceso de planificación vial debe orientarse a determinar el orden de importancia de cada vía en el desarrollo de su territorio, a fin de establecer el orden en que serán atendidos sujeto a la disponibilidad de los recursos.

9. La participación de los actores estratégicos en el proceso de planificación vial es fundamental para asegurar la sostenibilidad y cumplimiento del plan resultante, para lo cual es indispensable involucrarlos en todo el proceso de planificación, gestión y monitoreo del proyecto. Dado el volumen de inversión que requiere la implementación de los proyectos viales, es esencial el compromiso de las potenciales fuentes de inversión, tanto públicos como privados.
10. El resultado del proceso de planificación vial será la identificación de las demandas de expansión de la red y las demandas de intervención de caminos existentes, priorizando la priorización de las intervenciones viales en función de su importancia relativa en el desarrollo local, regional y nacional, de acuerdo al nivel territorial en que se desarrolle el proceso. El orden de las intervenciones se programarán para un horizonte de mediano y largo plazo, considerando la capacidad institucional y financiera de los gobiernos.
11. La planificación vial debe brindar los lineamientos para que los gobiernos locales desarrollen el marco institucional y financiero necesario para la adecuada ejecución de sus respectivos planes viales participativos en el contexto de un proceso de descentralización gradual y sostenible. El marco institucional se refiere a los aspectos organizacionales y operativos para poner en marcha el Plan; mientras que el marco financiero se centra sobre los lineamientos de carácter presupuestal para atender las demandas contenidas en el Plan.

2.5.3 Gestión vial moderna: principios y dimensiones de la intervención vial

Tradicionalmente, la gestión vial se define como el conjunto de actividades que realizan las entidades viales para administrar el patrimonio vial de un territorio y garantizar una efectiva conservación de sus vías, así como una adecuada expansión de la red vial a su cargo, de acuerdo a las necesidades de los usuarios. Bajo esta concepción muchas veces los recursos han estado orientados al mantenimiento de emergencia y expansión vial, descuidando el mantenimiento preventivo de las vías, generándose así la pérdida gradual del patrimonio vial.

La moderna concepción de gestión vial⁸ consiste en la conducción proactiva del organismo vial hacia el logro de metas y objetivos de largo alcance que son fijados con anticipación. El objetivo central de la gestión vial es establecer una red de caminos técnica, financiera y ambientalmente sostenible que ofrezca a sus usuarios confiabilidad, seguridad y transitabilidad en todas las épocas del año.

⁸ Bull, Alberto. Modernización de los Organismos Viales. IRF/CEPAL/GTZ. Documento de Trabajo presentado en el Segundo PROVIAL de las Américas. Lima, 1999.

Una gestión vial moderna se basa en el cumplimiento de metas y objetivos resultantes de una planificación vial participativa, consensuado y legitimado en un instrumento de gestión vial por los diferentes sectores de interés, para programar el orden, prioridad y oportunidad de las intervenciones viales, estableciendo los compromisos y responsabilidades de los diferentes sectores y niveles de gobierno, con énfasis en las intervenciones para la conservación y mantenimiento del patrimonio vial existente. Deben establecerse los estándares y buenas prácticas de construcción y rehabilitación vial de bajo costo, incluyendo las obras de arte, así como las buenas prácticas de mantenimiento rutinario y periódico.

La gestión vial moderna a nivel de vías vecinales contempla la tercerización y desarrollo de un mercado local-regional de microempresas de mantenimiento rutinario de la red vial, generando sinergias de desarrollo y de capacidades en la población local.

La actualización periódica de los alcances y metas a lograr de acuerdo a los objetivos de desarrollo y las demandas generadas por los cambios coyunturales inter y intra territoriales constituye otro de los principios básicos de la gestión vial moderna.

Los modelos de gestión vial son:

- *Gestión vial centralizada*: organismo nacional, generalmente un Ministerio, que administra todos los servicios viales.
- *Gestión Vial centralizada-desconcentrada*: funciones y competencias se transfieren a dependencias regionales, pero el organismo central conserva el control y la plena responsabilidad por la gestión vial.
- *Gestión vial descentralizada*: organismos subnacionales atienden redes viales de su jurisdicción bajo su plena responsabilidad.

La gestión vial descentralizada

La mayoría de países de América Latina se encuentran experimentando el cambio de un sistema centralizado o desconcentrado a un sistema descentralizado de gestión vial. Se busca con ello comprometer y responsabilizar al nivel de gobierno que le corresponde, la gestión de la red vial de su jurisdicción, considerando el principio de subsidiaridad por el cual "(...) una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de su autonomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarle a conseguir sus objetivos y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos (...) el Estado no debe realizar lo que puedan hacer las personas o los organismos intermedios, salvo por supletoriedad y con carácter promocional (...)".

La descentralización vial tiene por objetivo lograr eficiencia y eficacia en la gestión vial de todo el sistema de infraestructura de transporte terrestre: uso óptimo de recursos limitados y resultados efectivos en condiciones viales que satisfagan a los usuarios.

Los componentes básicos del modelo de gestión vial descentralizada lo conforman: (i) el sistema de carreteras; (ii) la estructura institucional (instituciones y actores); (iii) el marco normativo adecuado para la gestión vial; (iv) la provisión de los recursos: financieros, personales, físicos, cognitivos y de tiempo; (v) la participación de usuarios en el proceso; y (vi) un gobierno que practique la transparencia y rendición de cuentas.

En América Latina se vienen realizando reformas importantes a nivel del Estado que afectan y modifican la gestión vial; entre ellas se pueden mencionar:

- Descentralización de las redes viales secundarias y terciarias
- Fortalecimiento de organismos viales: mayor autonomía, desconcentración de responsabilidades y de funciones
- Conservación vial con microempresas
- Puesta en marcha de contratos por indicadores o índices de servicio
- Sistemas de financiamiento mediante fondos de conservación vial

Principios y criterios para la implementación de un sistema efectivo de conservación vial

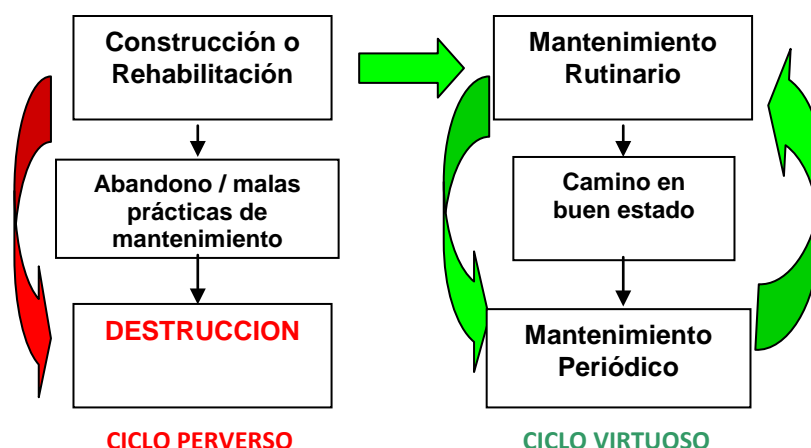
La gestión vial moderna prioriza la conservación vial considerando la infraestructura vial como un “bien social”, y por tanto constituye un patrimonio social. La conservación vial constituye un complejo problema tecno-político y un reto institucional por las implicancias socio políticas que conlleva; técnicamente es una labor integral preventiva

Se entiende por conservación vial al conjunto de actividades técnicas, de naturaleza periódica o rutinaria, que deben realizar los organismos responsables de la gestión vial para cuidar las vías y mantenerlas en estado óptimo de operación. Estas acciones tienen como propósito inmediato brindar fluidez al tránsito vehicular en todas las épocas del año; pero también, en un sentido más amplio, buscan proporcionar comodidad y seguridad a los usuarios y preservar las inversiones efectuadas en la construcción o rehabilitación de los caminos. Cada vez es mayor el número de países latinoamericanos que viene adoptando un esquema sano de conservación vial, lo cual ha generado políticas para una conservación vial de carácter preventivo y estructuras organizativas adecuadas para la gestión vial. Merecen especial atención los casos de Colombia y Perú, donde se han encomendado las labores técnicas del mantenimiento rutinario y preventivo a microempresas que son promovidas entre los pobladores que habitan en las inmediaciones de las vías, generando altos impactos económicos y sociales que influyen fuertemente en el desarrollo local.

A pesar de la importancia y costo de inversión de la infraestructura vial, tradicionalmente los países latinoamericanos sólo destinan un 10%-50% de lo necesario en conservación y mantenimiento vial. Esta práctica es la que se denomina EL CICLO PERVERSO de las redes viales: construcción - abandono (o mantenimiento ocasional o de emergencia) – reconstrucción.

El gráfico adjunto ilustra el ciclo de vida de una vía. El lado derecho muestra el círculo virtuoso al cual se puede llegar en el ciclo de los caminos mediante un adecuado programa de mantenimiento rutinario y periódico.

Gráfico 2.5.1: CICLO DE CAMINOS

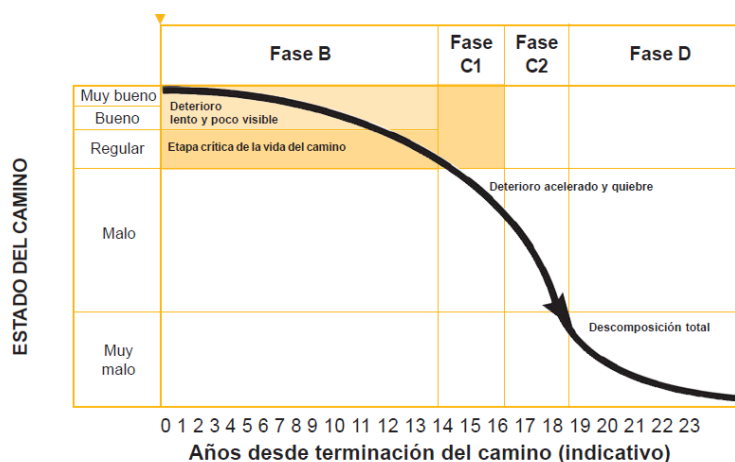


Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de Vías Vecinales. Paraguay.

El denominado ciclo perverso de un camino obedece a un enfoque tradicional de gestión vial, donde existe una percepción errónea de que la conservación vial no refleja “progreso” y no ofrece réditos políticos para el gobierno de turno. Las consecuencias se reflejan en la pérdida del patrimonio vial, desarticulación progresiva de las poblaciones rurales y deseconomías crecientes, que afectan la productividad y competitividad de los territorios. Se estima que entre el 1% y el 3% del PIB nacional se consume anualmente debido al costo adicional de operación vehicular y rehabilitación vial. (CEPAL, 2000).

Las entidades viales que no adoptan los principios de una moderna gestión vial bajo esquemas de conservación vial se arriesgan a mediano plazo, a la destrucción de los caminos, con la consiguiente necesidad de rehabilitarlos o reconstruirlos. Si no se efectúan los trabajos de mantenimiento rutinario y preventivo, la vida útil del camino se reduce sustancialmente, como se puede ver en la siguiente gráfica.

Gráfico 2.5.2: CURVA DE DETERIORO DE LOS CAMINOS EN EL TRANCURSO DEL TIEMPO



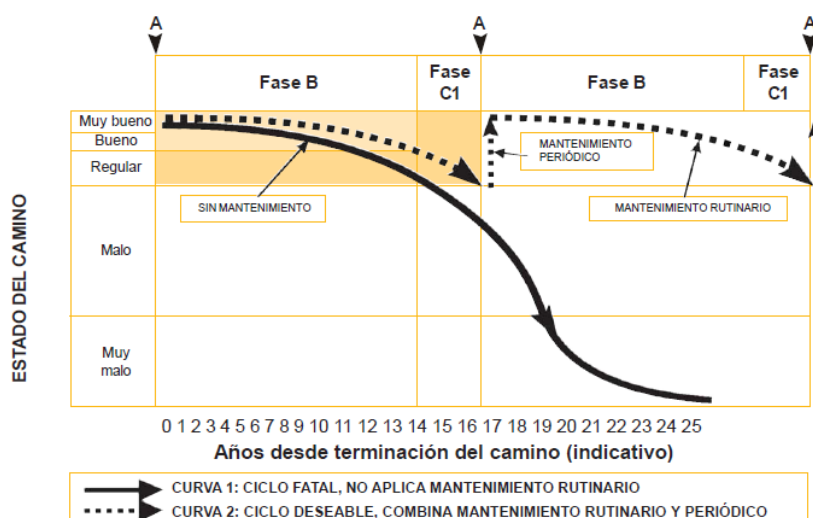
Fuente: Salomón, E. (2003).

Nota: La curva presentada se basa en un pavimento de hormigón asfáltico, varía para otros tipos de Camino. En vías afirmadas se presenta la descomposición del camino al cabo de 2 a 3 años.

Las dimensiones de intervención vial para el mantenimiento y conservación de las vías abarcan:

- a) *Mantenimiento rutinario.* Tiene por objeto prevenir el deterioro de la vía y asegurar condiciones adecuadas de transitabilidad durante todo el año; son intervenciones menores y generalmente de carácter manual. Se realiza por lo general una o más veces al año. Las actividades de mantenimiento rutinario por lo general son intensivas en mano de obra. El mantenimiento rutinario puede hacerse a través de microempresas conformadas por pobladores locales, previa capacitación en aspectos técnicos, financieros y de gestión, con la ventaja adicional de constituir una fuente de empleo permanente para la población local. Existen experiencias exitosas, como en Perú a través del Programa de Caminos Rurales – Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), donde el mantenimiento rutinario es asumido por microempresas locales en coordinación con sus gobiernos locales.
- b) *Mantenimiento periódico.* Consiste en intervenciones de mayor envergadura que en el mantenimiento rutinario, obedecen a un criterio preventivo y se realiza en períodos mayores a un año, dependiendo de las características y condiciones específicas de la vía. El mantenimiento periódico se orienta a mantener o restablecer en las vías sus características originales de la superficie de rodadura, a fin de prolongar y preservar la integridad estructural del camino y evitar su deterioro. En el caso de caminos afirmados, por ejemplo, se aconseja realizar un mantenimiento periódico cada 3 o 4 años.
- c) *Intervenciones de emergencia.* Son intervenciones orientadas a brindar unas condiciones mínimas de transitabilidad a las vías cuando éstas han sido afectadas por desastres naturales como aluviones, huaycos, sismos. Si bien los eventos naturales no son previsible, en muchos casos son fenómenos periódicos localizados recurrentes, debiéndose presupuestar anualmente un monto destinado para intervenciones de esta naturaleza.
- d) *Rehabilitación de las vías.* Consiste en intervenciones selectivas de carácter estructural para devolver las características geométricas y de transitabilidad de las vías, o prepararlas estructural y geoméricamente para un mayor volumen de tráfico. Generalmente requiere la demolición de parte de la vía, obras de drenaje y contención, mejoramiento y/o cambio del material de la superficie de rodadura, obras de arte. Este tipo de intervención generalmente se hace necesaria cuando no ha existido una cultura de mantenimiento rutinario y periódico de la vía.
- e) *Mejoramiento.* Constituyen mejoras que se introducen en los caminos, relacionadas con el ancho, alineamiento, curvatura o pendiente longitudinal, incluidos los trabajos relacionados a la renovación de la superficie y rehabilitación. El objetivo de estas labores es incrementar la capacidad del camino y la velocidad, así como la seguridad de los vehículos que por él transitan. En estricto sentido, estos trabajos no son considerados como actividades de conservación, excepto la renovación de superficie.

Gráfico 2.5.3: CURVAS COMPARATIVAS DEL CICLO FATAL Y DESEABLE DE LOS CAMINOS



Fuente: Salomón, E. (2003).

La estrategia sectorial en transportes y comunicaciones debe priorizar la conservación y mantenimiento del patrimonio vial sobre la expansión de la red vial; a menos que se identifique la necesidad de construir nuevas vías para cumplir con los objetivos de integración regional y competitividad territorial en el proceso de planificación vial.

Los elementos básicos para estructurar un sistema efectivo de conservación vial son:

- Definir condiciones de estado admisibles de los distintos tipos de carreteras, incluyendo las de transitabilidad mínima
- Garantizar una adecuada conservación inmediata de las carreteras que se encuentran en buen estado
- Dar prioridad en mantenimiento periódico o rehabilitación a las carreteras que se encuentran en estado regular o mejor estado relativo y con mayores volúmenes de tráfico vehicular o mayor número de vehículos-kilómetro-año

Servicios de conservación vial y experiencia de las microempresas viales⁹

Un proyecto de infraestructura vial no necesariamente garantiza altas tasas de retorno privado o social si no se complementa con otras políticas de desarrollo, especialmente en las zonas rurales. Los proyectos de rehabilitación de la red vial existente o la creación de nuevas vías rurales no son sostenibles de no invertirse también en su mantenimiento.

Javier Escobal¹⁰ plantea la existencia de cinco condiciones necesarias para el éxito de iniciativas de mejoramiento de la infraestructura rural, que cubren los temas de financiamiento, incentivos para esquemas organizativos alternativos, gobernanza

⁹ Emilio Salomón. Guía conceptual para el mantenimiento rutinario de caminos con microempresas. Organización Internacional del Trabajo. Lima, 2003

¹⁰ Javier Escobal, Marisol Inurritegui, Juan Benavides. Infraestructura rural: guías para diseñar intervenciones y lecciones aprendidas de PROVIAS Rural (Perú). Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

comunitaria, capital social y capital cívico, y coordinación con otras intervenciones. El mismo autor destaca el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural (Provías – Perú) orientado a la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales, programa considerado como un caso ejemplar a nivel internacional. Los objetivos del programa eran:

- Descentralizar la gestión de la red vial terciaria a los gobiernos locales, apoyando el desarrollo de las capacidades y el fortalecimiento institucional local.
- Asegurar la sostenibilidad financiera del mantenimiento vial de los caminos rehabilitados con el cofinanciamiento de los gobiernos locales.
- Mejorar y consolidar la transitabilidad vial mediante obras de infraestructura y la participación de microempresas de mantenimiento vial (MEMV).
- Integrar las acciones públicas de modo que se potencien las capacidades productivas y activos de la población rural, promoviendo oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias, del entorno rural en situación de pobreza.

El programa puso en marcha, asimismo, las microempresas de mantenimiento vial preventivo para caminos vecinales, significando cambios en la estructura empresarial ya que la microempresa se convierte en un administrador vial directamente involucrado. Estas experiencias han sido estudiadas por diferentes organismos arrojando alentadores resultados. A nivel internacional se pueden identificar otras experiencias de conservación vial a través de microempresas.

Las microempresas de mantenimiento rutinario de caminos son una modalidad de gestión impulsada por primera vez en Latinoamérica por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte de Colombia (MOPT), con auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como una solución técnica y económica para el mantenimiento oportuno de las carreteras nacionales¹¹.

Tabla 2.5.1: EXPERIENCIAS DE MICROEMPRESAS DE MANTENIMIENTO VIAL EN AMÉRICA LATINA

PAIS	LONG. DE LA RED VIAL	Nº MICRO EMPRESAS	Nº SOCIOS	COSTO km-año
Colombia	14157	385	3807	840-1670
Honduras	2289	50	693	1000
Bolivia	2478	96	623	473
Ecuador	2259	78	625	1214
Perú	10914	414	4600	716

Fuente: Fernández, O. (2004)

Existen diferentes experiencias de conservación vial con microempresas en América Latina, destacándose los siguientes beneficios:

¹¹ "Microempresas Asociativas, una respuesta social para el mantenimiento vial". Instituto Nacional de Vías, Bogotá 1996

- *Técnicos*: conservación preventiva de las carreteras para evitar su deterioro acelerado y prolongar su vida útil en buen estado.
- *Económicos*: disminución de los costos globales de mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, de rehabilitación y de reconstrucción. Disminución de los costos de operación vehicular.
- *Administrativos*: alto desempeño de la administración en la conservación de la red vial.
- *Políticos*: mejora de la imagen de las instituciones gubernamentales.
- *Ambientales*: disminución del impacto ambiental y mejora del paisaje vial.

Las actividades de las microempresas de mantenimiento vial consisten en limpieza de obras de drenaje, limpieza, cuidado y ornamentación de la calzada y el derecho de vía, bacheo de pavimento y de bermas, sello de fisuras y grietas, sello de juntas, conservación rutinaria de puentes, remoción y limpieza de derrumbes menores, conservación rutinaria de las señales verticales, conservación rutinaria o reposición de hitos kilométricos o mojones de referencia, conservación o reposición de barreras de contención, limpieza de la demarcación o señalización horizontal, cuidado o vigilancia de la vía, atención de emergencias, descontaminación visual, participación en las actividades de capacitación.

CAPÍTULO 3. MARCO CONTEXTUAL PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo se presenta el marco contextual para el desarrollo de la presente investigación. En la primera parte se pretende introducir algunas de las experiencias de planificación vial vecinal llevadas a cabo en países como Ecuador, Bolivia y principalmente Perú, donde la experiencia de PROVIAS RURAL ha sido considerada internacionalmente como una experiencia exitosa introduciendo una metodología participativa para la priorización de caminos vecinales con una visión holística de desarrollo.

En una segunda parte se brinda el marco contextual de la presente investigación, que comprende los casos de estudio donde se aplicaron las pautas y criterios metodológicos para la priorización de las intervenciones viales vecinales.

3.1 EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL EN PAÍSES ANDINOS

En los países andinos la reforma y modernización del Estado contempla prioritariamente la política de descentralización como estrategia de desarrollo; como consecuencia de ello, el sector transporte se encuentran gradualmente transfiriendo las competencias de gestión vial a los gobiernos subnacionales, teniendo como base la modernización de la gestión vial para la sostenibilidad del proceso. En países como Bolivia y Ecuador se han ido produciendo procesos de transferencia de competencias a los niveles subnacionales de gobierno sin estar asociados a políticas de descentralización; a diferencia del Perú, donde la implementación de acciones para la modernización de la gestión vial (1999-2000) ha estado adelantada en relación al inicio del proceso de descentralización nacional (2002). Estos hechos determinaron procesos y singularidades distintas en su desarrollo con repercusiones particulares en la implantación de los sistemas de planificación vial.

A mediados de la década de 1990, basados en estudios del Banco Mundial y la CEPAL¹² que revelaban el deplorable estado de la infraestructura vial en países andinos y su repercusiones en el logro de los objetivos de desarrollo propuestos, los gobiernos de América Latina, con el apoyo del BM, el BID,¹³ la CAF, y otros organismos de cooperación financiera, dieron inicio a importantes procesos de modernización de la gestión vial, estableciendo algunos lineamientos comunes para su desarrollo: (i) la intervención vial basado en la funcionalidad de las vías, estableciendo claramente la jerarquización de la red vial; (ii) definición de las competencias para la transferencia de las responsabilidades de la gestión vial a los niveles descentralizados de gobierno, según el nivel jerárquico de las vías¹⁴; (iii) introducción del concepto de “moderna gestión vial” destacando la importancia del mantenimiento preventivo para la

¹² Comisión Económica para América Latina, organismo de las Naciones Unidas.

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ La gestión de los caminos de jerarquía nacional corresponde al gobierno nacional; la de los caminos secundarios a los niveles intermedios de gobierno (provinciales, departamentales o regionales) y la de los caminos vecinales a los municipios.

conservación de la oferta vial; y (iv) la necesidad de contar con instrumentos de gestión vial elaborados por los mismos gobiernos subnacionales a través de procesos participativos de planificación vial.

Evolución de las prácticas de la planificación vial

Tradicionalmente la planificación vial estaba orientada a resolver los problemas de la red vial considerando dos asuntos básicos: el nivel de intervención requerido por cada camino, entendido como intervención ingenieril, y el orden de prioridad en que los caminos deben ser intervenidos. Bajo este panorama, los caminos constituían un fin en sí mismo, y la planificación vial consistía en la elaboración de programas anuales de ejecución de obras; es decir, se aplicaba una planificación sectorial que no responde a una visión holística, ni a su subsidiaridad con los planes de desarrollo.

La planificación vial integrada a la planificación del desarrollo, conceptúa los caminos como un “medio” y el sistema vial como de un territorio como factor de desarrollo. La planificación vial se enfoca desde una perspectiva de integración socio-económica en el marco de desarrollo sostenible, que supera la visión de los caminos como un conjunto de obras por realizar. Esto impone una visión sistémica del camino como parte de una red para lograr la funcionalidad que se le asigna en la planificación vial.

La gestión tradicional en los casos de Bolivia y Ecuador (Salomon, E.: 2006)

En *Bolivia* los SEPCAM¹⁵, son los responsables de administración y gestión de la red vial departamental y, conjuntamente con los gobiernos locales, de la red vial vecinal. En *Ecuador*, la situación es similar a la de Bolivia, con la diferencia que aquí la gestión está en manos del departamento de obras de los gobiernos provinciales. La gestión de la vialidad vecinal se realiza en conjunto con los municipios. En ambos países, los criterios que se toman en cuenta para la elaboración de los planes viales (más bien programas anuales de ejecución de obras), son el estado de la vía, la importancia o necesidad de la misma, su historial, y, sobretodo, las limitaciones presupuestales del organismo vial.

En general, estos planes no se cumplían, debido principalmente a una inadecuada definición de prioridades¹⁶ y a la falta de adecuadas prácticas de mantenimiento preventivo. El deterioro continuo de las vías por una enorme cantidad de obras atrasadas, obligaba que el mayor gasto presupuestal se destinara a obras por atención de emergencias, generando a su vez continuas demandas sociales y presión sobre las autoridades políticas y los organismos (o dependencias) viales por el incumplimiento de la programación de ejecuciones viales. Se genera así un círculo vicioso en el cual las obras no se ejecutan, o se ejecutan mal, por falta de cumplimiento de los planes y los planes no se cumplen por la desordenada atención de demandas. Todo esto hace aún más ineficiente el uso de los escasos recursos públicos disponibles.

¹⁵ Servicios Prefecturales de Caminos, organismos desconcentrados dependientes de las prefecturas.

¹⁶ En muchos casos, las prioridades de intervención son otorgadas a sólo criterio de los funcionarios responsables o de las autoridades que actúan con criterio político.

En el caso de *Ecuador*, a partir de 2001, el Ministerio de Obras Públicas, desarrolló el Programa de Infraestructura Rural en Transporte con características similares al Programa de Caminos Rurales del Perú, pero con un alcance piloto. En esta fase se aprobaron los proyectos viales con una metodología similar a la desarrollada en Perú, adaptada a la realidad nacional según las experiencias del Fondo de Inversión Social Ecuatoriano.

El Programa previó la adopción de una política de planificación vial con miras a consolidar la etapa de expansión vial prevista. Bajo esta premisa, la metodología de planificación propuesta era de carácter integrado abarcando la gestión de la red vial en su conjunto: de 2°, 3° y 4° orden, con la participación del gobierno provincial, cantonal y parroquial. La estrategia de priorización participativa se plantea desde los caminos cantonales a los provinciales; las prioridades cantonales son luego sometidas a una priorización provincial y constituyen uno más de los elementos que se toman en cuenta dentro de la priorización matricial que está basada, (al igual que en Perú) en el uso de indicadores sociales, técnicos y económicos. Adicionalmente, es este caso, se introdujo un análisis de conectividad entre nodos de desarrollo¹⁷, con la finalidad de adoptar una visión de red y evitar la falta de conectividad de los caminos priorizados.

Este modelo fue aplicado con éxito entre 2002 y 2003 en diez provincias, seis que integraron el programa piloto, tres que solicitaron su apoyo y una más que ejecutó la planificación por su cuenta usando la metodología del PCV. El programa paralizó actividades en 2004, pero los planes se siguieron ejecutando en varias de las provincias porque permitían una gestión vial más ordenada y eficiente, con una mirada de largo plazo; y una mejor conjunción de intereses entre el gobierno provincial y los gobiernos cantonales y parroquiales, lo cual se reflejó, principalmente, en la disminución de las desordenadas demandas sociales. La principal dificultad fue lo extenso y complejo del modelo de participación social diseñado que implica consultas a tres niveles, pero ello se debió a que las vías no estaban previamente categorizadas y a que en Ecuador la presión social de las poblaciones indígenas así lo exigía.

Hacia una nueva estrategia de intervención vial, el caso de Perú

La reforma de los organismos viales ha estado respaldada por proyectos de fortalecimiento institucional financiados por los gobiernos nacionales con apoyo de los bancos multilaterales. Estos proyectos han estado generalmente asociados a programas de rehabilitación y mantenimiento de caminos, bajo el entendido de que la reforma sólo era efectivamente aplicable si se asociaba a la ejecución de obras viales y a la posterior implantación de sistemas de mantenimiento preventivo.

En el caso de *Perú*, el Programa de Caminos Rurales¹⁸ desarrolló una estrategia para la selección y priorización de caminos, basada en una adaptación de la metodología participativa de selección y priorización de proyectos de inversión vial que los Fondos

¹⁷ Se adoptaron dos tipos de nodos de desarrollo: económico y social; los primeros son aquellos que actúan como motores de la economía provincial.

¹⁸ Programa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones cofinanciado por el mismo Ministerio, el Banco Mundial y el BID, operó hasta 2001. Ese año pasó a denominarse PROVIAS RURAL y actuar como órgano desconcentrado competente para la transferencia de responsabilidades a los municipios provinciales.

de Inversión Social habían aplicado con éxito. Dicha metodología se basa en la realización de "talleres de priorización" de caminos en los que intervenían representantes comunales y municipales así como vecinos de las zonas de intervención previamente elegidas en base al mapa de pobreza del país. Esta metodología fue aplicada en más de 100 provincias del país, lo que permitió priorizar la intervención de más de 6 mil Km. de caminos vecinales y más de 3 mil Km. de caminos de herradura¹⁹.

El análisis y evaluación de los resultados permitió detectar algunas de las carencias y problemas de esta metodología, siendo los más destacables: (i) la priorización de caminos aislados, sin una visión de red, lo que redundaba en falta de conectividad; (ii) la elegibilidad de los caminos según los criterios del proyecto y no de las propias comunidades beneficiarias; y (iii) reclamos de las comunidades no intervenidas, entre otros.

Debido a estas deficiencias, el Programa de Caminos Rurales decidió realizar un primer ensayo de planificación vial en la provincia de Arequipa a inicios del 2000. Allí se introdujo, por primera vez en la región, una metodología de priorización de caminos, basada en un proceso participativo y en el uso de un sistema matricial de calificación por indicadores (sociales, técnicos, y económicos). Al término del proceso se cuenta con un listado priorizado de caminos según orden de importancia para la provincia, con una visión de conjunto; sin embargo, esta metodología no resuelve el problema de la falta de conectividad de los caminos priorizados. La metodología desarrollada entonces, con algunas adaptaciones es la que hoy en día viene aplicando PROVIAS RURAL en los procesos de transferencia de competencias hacia los municipios provinciales.

Escobal, J. et ali (2005) destaca los logros alcanzados por el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural del Perú orientado a la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales; este programa ha sido considerado internacionalmente como un caso ejemplar. El Programa de Caminos Rurales (PCR) del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción del Perú (MTC), realiza actividades asociadas fundamentalmente al incremento del capital físico público en el medio rural (obras de infraestructura vial) con el objetivo de aliviar la pobreza rural, de generar igualdad de oportunidades de la población a través: de un mayor acceso a servicios confiables de infraestructura vial rural (caminos transitables) que permitirá una mayor integración de los pueblos y ciudades rurales, el desarrollo de actividades productivas, el incremento de los activos productivos de los pobres y el acceso a mercados y servicios públicos. La metodología de planificación vial vecinal diseñada para el caso peruano ha sufrido importantes modificaciones, basado en una visión territorial y participativa de acuerdo a una nueva visión de desarrollo. Actualmente el Programa de Caminos Rurales continúa implementándose a través de PROVIAS DESCENTRALIZADO, orientado a crear los Institutos Viales Provinciales a nivel nacional para la gestión vial vecinal.

¹⁹ En el Perú los caminos no motorizados más importantes son llamados de herradura, por que están diseñados para la circulación de animales de carga.

3.2 MARCO CONTEXTUAL PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL EN LOS CASOS DE ESTUDIO

Los casos de estudio que se presentan constituyeron experiencias piloto para la aplicación de la propuesta de criterios y pautas conceptuales y metodológicas para la planificación vial vecinal participativa. El objetivo, en ambos casos fue validar la propuesta a fin de extender, en una segunda fase, el proceso a las demás entidades territoriales de sus respectivos países. Estas experiencias fueron llevadas a cabo en el marco de sendos convenios entre organismos multilaterales y los gobiernos nacionales correspondientes, con el fin de promover el fortalecimiento de la gestión vial local bajo una perspectiva de gestión vial moderna y participativa; y con el objetivo de mejorar sustantivamente la infraestructura vial vecinal para elevar la accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos, priorizando las intervenciones viales con una perspectiva de desarrollo local e integración al desarrollo regional.

3.2.1 Caso estudio 1: La Subregión de Magdalena Medio, Departamento de Antioquia, Colombia

La Constitución de 1991 introdujo profundos cambios en el quehacer político, económico y social de la sociedad colombiana. Entre los cambios más notorios se pueden señalar: (i) la descentralización política administrativa y financiera que ha dado lugar a una reorganización de responsabilidades y funciones entre los diferentes entes territoriales; (ii) el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en todos los procesos de decisión de la administración pública; y (iii) la posibilidad de que el sector privado participe en actividades reservadas para entes públicos.

A nivel conceptual, quizás el cambio más importante haya sido la revaloración de la planificación en todos los niveles de gobierno con carácter de obligatoriedad (Constitución 1991). Se establece el “Sistema de Planeación de Colombia” constituida por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, en ambas instancias se da la participación ciudadana y se discuten los planes de desarrollo; debiendo el Sistema Nacional de Planeación, como instancia consultiva, asegurar el ejercicio de la planificación en cada nivel y en asuntos de su competencia. Se establece que el nivel inferior debe intervenir en la formulación de las políticas y planes del nivel superior, pero igualmente debe acoger sus orientaciones y prioridades. Los Gobernadores y Alcaldes están obligados a cumplir con el programa que presentaron al inscribirse como candidato, en lo que se denomina voto programático.

Bajo este marco político institucional, la Gobernación de Antioquia, a la que pertenece la Subregión de Magdalena Medio, en concordancia con su Plan de Desarrollo 2008-2011, “ANTIOQUIA PARA TODOS, manos a la obra” y el correspondiente Programa “Planeación y Estudios de la Infraestructura de Transporte,” promueve el “Programa Vías para la Integración y la Equidad (PVIE),” con la asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con recursos de la Cooperación Técnica Japonesa no reembolsables (ATN/JF-10005-CO).

Este programa planteó como propósito central apoyar la gestión vial municipal bajo los principios de la moderna gestión vial mediante la elaboración de planes participativos vecinales con la finalidad de mejorar la infraestructura vial vecinal e incrementar la accesibilidad física de la población rural de Antioquia a los servicios públicos, económicos y sociales. Se encargó la implementación del programa a la Secretaría de Infraestructura Física (SIF- órgano oficial departamental de Antioquia), quien debía llevar adelante el programa con la participación de los municipios y actores públicos y privados.

La primera fase del programa consistió en la elaboración del “Manual de Procedimientos para la planificación vial participativa de la red terciaria de las subregiones del departamento de Antioquia” y su aplicación en un piloto para su validación. La segunda fase comprendería la implementación del programa en todas las subregiones de Antioquia, el cual permitirá que los planes viales subregionales se constituyan en instrumentos de gestión de sus respectivos gobiernos, orientando la inversión en la red vial terciaria de una manera efectiva y enmarcada en la concepción estratégica de la articulación territorial de Antioquia.

Consecuencia de lo antes descrito y como paso inicial y fundamental del proceso, se realizó como proyecto piloto el Plan Vial Participativo para la Subregión del Magdalena Medio, iniciándose las primeras coordinaciones en agosto del 2008 y aprobándose como instrumento de gestión municipal en Enero del 2009, fecha en que fue publicada para su correspondiente socialización.

El Plan Vial Subregional Participativo del Magdalena Medio se presenta como un documento de consenso que expresa el interés colectivo de los actores municipales y actores sociales vinculados a la problemática vial, e instrumento básico para la gestión vial municipal de largo plazo que asumen los diferentes municipios como parte de la política de profundización de la descentralización del país, debiendo ser actualizado con cada período municipal, y cuando la coyuntura así lo exija.

La subregión de Magdalena Medio se encuentra localizada en la zona oriental del departamento de Antioquia, geográficamente forma parte del territorio que comprende el “Valle Interandino Colombiano”, cuenca del río Magdalena. Cuenta con 6 municipios y 152 veredas. La población total de la subregión es de 101,623 hab. (SISBEN-2008), la población urbana se concentra en las cabeceras de los municipios representando el 53% de la población. La cabecera más importante es Puerto Berrío que integra las ciudades del sistema urbano nacional. La subregión aunque posee importantes recursos como petróleo y calizas, además de ganadería de exportación; muestra una delicada problemática en el tema del desarrollo humano equitativo y sostenible, por su alta inequidad social y económica en la distribución de los recursos, altos índices de NBI, actividades económicas de limitada rentabilidad. En el tema ambiental, el inadecuado uso y manejo de los recursos naturales: desecamiento de humedales, inadecuado dragado de las fuentes hídricas, inadecuada disposición de residuos y ganadería en zonas no aptas, afectan la sostenibilidad del medio ambiente y preservación de los recursos naturales. La limitada oferta vial y escasa conservación de sus caminos vecinales afecta la accesibilidad de la población rural a los servicios sociales, siendo uno de los problemas subregionales centrales. Asimismo, la posición geoestratégica de la subregión propicia una alta movilidad de

los grupos al margen de la ley y disputas por el dominio de la zona, generando un creciente deterioro de la convivencia pacífica y numerosa población desplazada, lo que a su vez induce una alta presión sobre la vivienda y los servicios de salud.

Dentro de esta problemática subregional, el plan vial vecinal como objetivo general deberá orientarse a mejorar la infraestructura vial vecinal para apoyar el desarrollo local y su integración al desarrollo regional; y entre sus objetivos específicos deberá determinar el orden de importancia de la red vial terciaria para el desarrollo departamental y subregional, a fin de establecer el orden en que serán atendidos sujeto a la disponibilidad de los recursos de sus gobiernos locales.

Los planes viales vecinales deberán brindar los lineamientos para que cada subregión del departamento de Antioquia, asistidos por su gobernación, desarrolle el marco institucional y financiero necesario para la adecuada ejecución de sus respectivos planes viales subregionales participativos. El marco institucional se refiere a los aspectos organizacionales y operativos para poner en marcha el Plan; mientras que el marco financiero se centra sobre los lineamientos de carácter presupuestal para atender las demandas contenidas en el Plan, con la asistencia de la Gobernación de Antioquia.

Los planes viales vecinales deberán establecer las bases de intervención para los respectivos planes operativos de rehabilitación, mantenimiento, mejoras y expansión de la red vial subregional, en concordancia con las prioridades establecidas y los recursos disponibles. Asimismo, se deberán constituir en un instrumento de gestión para los municipios, en la medida en que se definen las responsabilidades operativas y financieras para el mantenimiento y ejecución de obras de infraestructura vial.

Dentro de la problemática subregional específica de cada gobierno local, el plan vial vecinal deberá elaborarse en concordancia con el Plan de Desarrollo de Antioquia, asumiendo como expresión territorial del nuevo modelo de desarrollo del departamento las siguientes premisas:

- Constituye una región abierta a las interrelaciones socioeconómicas y culturales aprovechando su localización geoestratégica y la ventaja de los grandes ríos que atraviesan su territorio, para generar nuevas actividades productivas y para proyectarse como nodo principal en los flujos nacionales e internacionales.
- Localiza su desarrollo económico en todo el territorio, respetando los determinantes impuestos por el medio natural y con una explotación sostenible de sus potencialidades diferenciales, propiciando condiciones de equidad regional. En este contexto, su región central presenta una reconversión productiva consolidada que propicia y complementa las dinámicas económicas del resto del departamento.
- Soporta el desarrollo en un sistema urbano-regional de asentamientos articulados en red, que provee las facilidades y servicios requeridos por la población y el sistema productivo.
- Cuenta con una infraestructura de transporte y comunicaciones eficiente y moderna que genera vínculos flexibles que permiten la integración, tanto al interior

del departamento y sus subregiones, como con los nodos y regiones vecinas y la vinculación a las dinámicas económicas nacionales e internacionales.

Teniendo en consideración las premisas arriba mencionadas, la visión de Magdalena Medio será la de una subregión equitativa con un elevado nivel de desarrollo humano, integral, sostenible, con una economía sólida y estructurada alrededor de sus principales ejes viales internos y corredores económicos; y con un territorio integrado, articulado por una infraestructura vial que brinde accesibilidad adecuada a los servicios sociales y productivos de su población.

3.2.2 Caso estudio 2: El departamento de Alto Paraná, Paraguay

La situación actual de la vialidad en la República de Paraguay presenta una marcada brecha entre la demanda y la oferta existente, limitando seriamente las posibilidades de desarrollo del país y de las condiciones de bienestar y progreso de su población, especialmente de la población rural. Un diagnóstico elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones²⁰ de la República de Paraguay, indica que su infraestructura de transporte aún se encuentra en etapa de desarrollo, considerándose insuficiente para un país en crecimiento, por lo que es imprescindible la elaboración de un Plan Nacional de Transporte congruente con un Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para orientar el desarrollo del país. Entre las conclusiones más relevantes que presenta el informe se subrayan los siguientes:

- La accesibilidad y movilidad en las zonas rurales tiene una alta dependencia en la infraestructura vial, lo que genera una alta presión social con relación a su conservación, especialmente de caminos no pavimentados que representan la mayor extensión dentro del total de la red. Las actividades agropecuarias generan una importante presión sobre la infraestructura, agravándose por la urgencia social de accesibilidad a los servicios de educación, salud y de integración social y territorial.
- El país tiene uno de los más bajos índices de densidad vial en relación a otros países de la región, agravándose las condiciones de accesibilidad por la gran extensión de vías no pavimentadas, especialmente en la zona oriental y en los espacios donde habita la población rural y de menores recursos.
- Se cuenta con una red vial de integración regional limitada, que obstaculiza los objetivos de integración nacional, soberanía y articulación con los mercados externos de los países vecinos, limitando el potencial de intercambio comercial, y en el precio de los productos comercializados en el mercado externo.
- La red vial actual en su gran mayoría no recibe servicios de mantenimiento, no se han diseñado políticas adecuadas de conservación de la oferta vial, ni existen prácticas de mantenimiento preventivo o intervenciones programadas permanentes de los caminos que conforman el sistema vial nacional.

²⁰ Estrategia Vial del Paraguay, MOPC2996. Documento de Trabajo

El Gobierno de Paraguay, ante sus objetivos de equidad territorial y lucha contra la pobreza, y con miras a un mejor posicionamiento en el contexto global, ha delineado una estrategia vial que plantea dentro de sus objetivos generales mejorar la eficiencia de la inversión en materia vial, y mejorar la infraestructura de las redes que brindan servicios a la producción y población, así como implantar una nueva conducta de gestión vial adaptada a la realidad paraguaya, que requiere una importante reforma de los procedimientos y medios de planificación vial de sus organismos competentes.

Las funciones de planificación, ejecución de obras y conservación vial en Paraguay se encuentra centralizada en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Pocos departamentos y municipios cuentan con recursos presupuestales e institucionales para una adecuada gestión vial.

El Programa Nacional de Caminos Rurales, Convenio BID-MOPC, es un proyecto que se encuentra en preparación de su segunda fase, teniendo como objetivo general el fortalecimiento de la capacidad de gestión vial de los gobiernos subnacionales en el marco de un proceso gradual de descentralización vial.

La experiencia piloto de planificación vial vecinal se desarrolló en el Departamento de Alto Paraná en el marco de la preparación de este Programa, a fin de validar la propuesta conceptual y metodológica para la planificación de la red vial terciaria de los departamentos paraguayos, bajo un enfoque de desarrollo local, y enmarcados en los objetivos de integración regional delineados en la Estrategia Vial de Paraguay. La propuesta metodológica se cristalizó en el documento Manual de Procedimientos para la Formulación del Plan Vial Vecinal Participativo. Paraguay, Julio 2008. La experiencia piloto se desarrolló entre Setiembre a Diciembre del 2009.

El Plan Vial Vecinal Participativo del departamento de Alto Paraná se presenta como un documento de consenso que expresa el interés colectivo de los actores municipales y actores sociales vinculados a la problemática vial, y se convierte en el instrumento básico para la gestión vial de largo plazo que asuman las entidades viales y gobiernos locales en el proceso de descentralización, debiendo ser actualizado periódicamente de acuerdo a las exigencias del contexto de desarrollo.

Paraguay es un país mediterráneo, con dos regiones claramente diferenciados por su geografía, historia y proceso de desarrollo político y socioeconómico: la región Oriental y la región Occidental, siendo la primera, denominada también "Región Exportadora" y la de mayor desarrollo económico. El departamento de Alto Paraná forma parte de esta región, y lidera con su ciudad capital Ciudad del Este el desarrollo de esta región. Su economía altamente diversificada: comercio fronterizo, agroindustrias basado en la soja y granos, actividad agropecuaria y recursos hidroenergéticos, es decisiva en la economía nacional, ya que aporta al fisco cuatro veces más de los que recibe del presupuesto nacional. Además presenta una especial importancia geopolítica y económica para el país por su localización estratégica con los países vecinos integrantes del MERCOSUR.

El territorio paraguayo es el resultado de una historia socioeconómica particular que se imprimió en el espacio produciendo su actual configuración, caracterizada por la inequidad de la ocupación del espacio geográfico, así como por las desigualdades al interior de las regiones existentes en términos de desarrollo real o potencial. La población de Alto Paraná comprende 558,672 habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional de 5.0%, índice muy por encima del promedio nacional que es de 2,3%; el 65% de su población reside en ciudades de 2.000 o más habitantes, y de este total, el 60% habita en Ciudad del Este.

La alta tecnificación y mecanización agrícola, aunada a la demanda de tierras de expansión para el cultivo competitivo de la soja, ha reconfigurando el territorio y modificado la estructura de la tenencia de la tierra, obligando al campesino a vender sus tierras, migrar o reconvertirse, dejando grandes “islas” productoras de soja con muy baja densidad poblacional. El gran desarrollo económico del modelo agroexportador no revierte en la mejora de calidad de la población local ni en su desarrollo local, generando continuos conflictos sociales.

Territorialmente, el departamento se organiza por su sistema vial carretero y fluvial, el territorio está cruzado longitudinalmente por dos rutas nacionales; la Ruta 6, que une Ciudad del Este con la ciudad de Encarnación (Itapúa), la Ruta 7 (Súper Carretera), que une Ciudad del Este con Saltos del Guairá (Canindeyú) y Mayor Otaño (Itapúa). Transversalmente está atravesada por la Ruta 2, que une Ciudad del Este con Asunción. Es a partir de estas vías principales que se derivan las vías secundarias y vecinales que articulan los centros poblados, los espacios productivos y los puertos. Si bien se ha configurado una trama vial a partir de la red Nacional, que ha permitido articular los espacios productivos a los mercados nacionales y extranjeros, aún se requiere un mayor desarrollo de la infraestructura vial para apoyar el esfuerzo de integración económica y social de la zona oriental de Paraguay.

La red vial vecinal del departamento presenta como mayor obstáculo su limitada transitabilidad en épocas de lluvia por su condición de caminos de tierra. Considerando los altos niveles de precipitación promedio del clima paraguayo, existen períodos en que los caminos se encuentran interrumpidos por varios días afectando sus actividades económicas y dejando poblaciones y zonas productivas en situación de aislamiento. Un mantenimiento rutinario adecuado solucionaría en gran parte los problemas de transitabilidad de las vías vecinales.

Por otro lado, como se explicó en el capítulo de organización territorial, la movilidad constante de la población que se ve obligada a migrar por la expansión del modelo agro exportador, están reconfigurando no sólo los usos de suelo del territorio, sino también la función básica de los caminos vecinales existentes, desde una función de articulación social y productiva local, a una función económica, subsidiaria al desarrollo departamental.

Dentro de esta problemática departamental, el plan vial vecinal como objetivo general deberá orientarse a mejorar la infraestructura vial vecinal para apoyar el desarrollo local y su integración al desarrollo regional; y entre sus objetivos específicos deberá

determinar la prioridad de las intervenciones viales vecinales para orientarlas al apoyo del desarrollo local y a su integración al desarrollo regional.

El plan vial vecinal debe brindar los lineamientos para que el departamento y sus municipios, asistidos por el MOPC, desarrollen el marco institucional y financiero necesario para la adecuada ejecución de sus respectivos planes viales participativos en el contexto de un proceso de descentralización gradual y sostenible.

El plan vial vecinal deberá establecer las bases de intervención para los respectivos planes operativos de mejoramiento, rehabilitación y conservación vial, en concordancia con las prioridades establecidas y los recursos disponibles. Asimismo, debe constituirse en un instrumento de gestión para los municipios y departamentos, en la medida en que se definen las responsabilidades operativas y financieras para el mantenimiento y ejecución de obras de infraestructura vial.

Dentro de la problemática departamental específica de cada gobierno local, el plan vial vecinal deberá elaborarse en concordancia con su plan de desarrollo departamental, y la estrategia vial a nivel nacional.

La estrategia vial de Paraguay

La política vial del Paraguay se alinea con los objetivos de crecimiento económico y promoción de la equidad social, y busca superar la condición mediterránea del país en la región, por medio de la consolidación de la red internacional de carreteras y la red principal pavimentada; un sostenido progreso de la red mejorada y no pavimentada, y la expansión de la red vecinal para mejorar los niveles de accesibilidad tanto de las poblaciones rurales como urbanas.

La estrategia vial del gobierno nacional y el MOPC plantea los siguientes objetivos generales:

- Completar la red principal del país en sus corredores internacionales y bi-oceánicos.
- Mejorar la condición general de las redes que brindan servicios a la producción y población, ampliando la extensión de la red pavimentada y mejorando la calidad de circulación en la red no pavimentada.
- Implantar una nueva conducta de mantenimiento de todas las redes viales, que asegure la calidad y seguridad del servicio vial, minimice el costo del transporte y facilite el acceso de la población a los servicios básicos.
- Asegurar el sustento fiscal de los programas que se desarrollen; es decir, que estos se correspondan con los recursos presupuestales disponibles para atender los requerimientos de la red.
- Mejorar la eficiencia de la aplicación de recursos, a efectos de lograr mejores resultados con los recursos disponibles. Las líneas de actuación se orientan al

desarrollo de políticas referentes al mejoramiento, expansión y mantenimiento permanente de las vías pavimentadas con fines de integración nacional y comunicación internacional, conectando los centros de producción, actuales y emergentes, con las áreas de distribución y con los principales puntos de frontera.

- Desarrollo de políticas de mejoramiento y mantenimiento de carreteras no pavimentadas con miras a su futura descentralización.
- Reajuste del marco jurídico relativo a la vialidad, que comprenda: (i) la actualización de la calificación y jurisdicción de rutas y caminos; (ii) expropiaciones para obras públicas; (iii) fondos viales para la gestión vial, que asegure la sostenibilidad de los proyectos viales y la oferta vial, (iv) cumplimiento de la legislación ambiental; y (v) adopción de un marco de priorización para la asignación de recursos de las distintas actividades, objetivo y transparente.
- Fomento de la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil en el diseño, implementación y monitoreo de la gestión vial con miras a la futura descentralización de la gestión vial de las redes de carácter local, contemplando una adecuada asignación de responsabilidades, recursos humanos, materiales y financieros a los gobiernos locales y la sociedad civil.

SEGUNDA PARTE

PROPUESTA FUNDAMENTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO REGIONAL Y SUBREGIONAL

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL: PROPUESTA DE CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES VIALES VECINALES BAJO UNA VISIÓN DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. Análisis comparado aplicado a dos subregiones de Colombia y Paraguay.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE FUNDAMENTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO REGIONAL Y SUBREGIONAL

4.1. PRINCIPIOS CONCEPTUALES PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL A PARTIR DE LAS DIMENSIONES, CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO

La propuesta que se presenta responde a los principios conceptuales del enfoque territorial y participativo desarrollado en el marco teórico de la presente investigación, rescatando sus propósitos, dimensiones y características para construir las bases conceptuales orientadoras para el proceso de planificación de las redes vecinales.

El *enfoque territorial y participativo* en la planificación vial destaca el concepto de “capacidad organizativa del territorio” y la importancia de dos de sus factores claves que influyen en la competitividad y la integración territorial. Estos dos factores claves, considerados como las bases para la construcción de la presente propuesta, la conforman: el *sistema urbano regional o sistema de asentamientos*, y el *sistema de transportes o vínculos*. Ambos se tejen en una retícula donde las actividades y flujos socioeconómicos se soportan y donde los puntos nodales que son los centros urbanos se articulan a través de redes de infraestructura y servicios, generando una economía de flujos, que es esencialmente una economía urbano regional. La limitada capacidad organizativa de un territorio y, específicamente, de su sistema de asentamientos y de su sistema de vínculos, constituye uno de los factores de aislamiento social y económico de los espacios rurales deprimidos; por tanto, es un reto para sus gobiernos locales el objetivo de lograr la articulación de su territorio como base para promover el desarrollo local y el incremento de la calidad de vida de su población.

Un sistema de asentamientos eficiente es aquel que se encuentra jerarquizado y organizado en centralidades de manera que brinda los servicios que requiere su población para el desarrollo de sus actividades económico y socioculturales, facilita las relaciones sociales y económicas entre cada uno de los nodos y su área circundante, facilita la implementación de estrategias públicas y de desarrollo económico destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes, en búsqueda del desarrollo personal y regional. En un sistema de asentamientos la articulación entre los lugares centrales se fundamenta en la articulación de nodos jerarquizados, basándose principalmente en el índice poblacional, productivo y de accesibilidad. Cualquier estrategia de desarrollo local dirigido a brindar mayor equidad en la distribución de los servicios sociales y servicios productivos parten del estudio de su sistema urbano o sistema de asentamientos, si se refiere a una escala territorial de menor jerarquía.

El sistema de vínculos y comunicaciones constituyen los elementos físicos o virtuales que van a articular el territorio. La red vial cumple la función estratégica de articulación e integración territorial: soportan y potencian los flujos de bienes, servicios y de personas; articulan espacios productivos con los mercados y centros nodales; articulan el sistema urbano regional donde ciudades y centros poblados conforman un continuo urbano-rural. La red vial potencia el crecimiento, integración y desarrollo de sus

territorios y constituye un factor decisivo en los objetivos de equidad e inclusión de la población más pobre y aislada. Un eficiente sistema vial constituye una condición necesaria para alcanzar los objetivos de desarrollo del territorio local integrado en los ámbitos regional y nacional. Un eficiente sistema vial permite la accesibilidad, conectividad, velocidad y seguridad para el transporte de flujos; constituye un factor de competitividad del territorio y de accesibilidad a oportunidades de bienestar y progreso.

El enfoque territorial y participativo se orienta a la gestión territorial de las políticas públicas, enfatizando la importancia de la inclusión de los actores estratégicos territoriales en los procesos de planificación del desarrollo, promoviendo la viabilidad socio-política al proceso mediante la construcción colectiva de acuerdos para asegurar la sostenibilidad y cumplimiento futuro de los mismos. El diseño del proceso participativo en la planificación vial debe ser cuidadosamente elaborado, desarrollando un mapa de actores inicial que permita comprender la dinámica social y política del territorio; por otro lado debe considerarse que el proceso mismo permite la aplicación de mecanismos para el fortalecimiento de la ciudadanía y democracia.

4.1.1. Propósitos del enfoque territorial y participativo considerados para la planificación vial vecinal

La planificación vial integrada a la planificación del desarrollo, desde un enfoque territorial y participativo y perspectiva sectorial, parte por reconocer la existencia de que la problemática vial es el resultado de relaciones dinámicas y complejas entre el territorio y factores económicos, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales; por tanto, su finalidad es potenciar las intervenciones viales en el territorio local como una contribución estratégica a los objetivos de desarrollo.

Dicho desarrollo se consolida mediante dos *propósitos* que se enmarcan en el enfoque territorial y participativo y que se relaciona directamente al desarrollo de la *capacidad organizativa del territorio*: los factores estructurales de desarrollo de la competitividad que permiten a un territorio ser atractivo para vivir, invertir y establecerse.

- a) *Cohesión social y económica a nivel local y regional*, como expresión de relaciones de equidad, inclusión y respeto a la diversidad; integración económica, social e institucional entre los niveles locales y regionales, con miras al aprovechamiento de economías de escala y de aglomeración, y generación de valor agregado y cadenas productivas. La cohesión social es posible sólo si entre los distintos actores vinculados al territorio se establecen relaciones con equidad, respeto, solidaridad y justicia, que en conjunto apuntalan el sentido de identidad y pertenencia; la cohesión territorial implica la articulación de espacios, recursos e instituciones.
- b) *Cohesión territorial* como expresión de continuidad del espacio y de articulación de las actuaciones institucionales sobre el territorio para la creación de sinergias de desarrollo. Este propósito implica asumir el continuo urbano-rural, la articulación de centros urbanos que cumplen funciones de servicio a las zonas rurales, la integración espacial por redes eficientes de infraestructura de articulación que brinden niveles de servicio de acuerdo a su funcionalidad para apoyar el desarrollo local y regional.

4.1.2. Dimensiones del enfoque territorial y participativo para la planificación vial vecinal

El enfoque territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en un horizonte de mediano y largo plazo, donde se busca su cohesión social y económica considerando las siguientes características o elementos: (Sepúlveda, S. et ali: 2003, y Calvo, J.:2005)

- a) *La Dimensión holística y sistémica del territorio*, permite analizar la problemática vial desde una perspectiva espacial (relación sistémica con el entorno), a partir de los procesos y dinámicas que se producen sobre el territorio (subsistemas físico ambiental, económico productivo, socio cultural, institucional); y determinar la incidencia de la red vial vecinal en el desarrollo local y los requerimientos para su funcionalidad con una visión de desarrollo local e integración al desarrollo regional.
- b) *La continuidad entre la dimensión urbana y rural*, es reconocida como espacio de planificación, en donde se establecen relaciones funcionales y de intercambio entre lo urbano y lo rural, constituyéndose en categorías conceptuales que sustentan, complementan y equilibran las dinámicas sobre el territorio. La integración y articulación eficiente de los territorios rurales para promover el desarrollo local, una mayor calidad de vida y hacerlos más competitivos en el mercado local, regional y nacional.
- c) *Dimensión de globalidad, o de complementariedad territorial*, el territorio como un espacio de localización de funciones diversificadas, especializadas y complementarias en el territorio; donde se establecen relaciones entre la unidad territorial y los diversos ámbitos espaciales contiguos, y los de mayor escala y jerarquía, orientados a una visión común de desarrollo. Constituye una transición de una visión sectorial a una multidimensional de las políticas públicas. Se busca pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.
- d) *La participación de los actores en la gestión del territorio y sus recursos, a fin de orientar y generar los cambios deseados en los espacios de planificación*. Las estrategias de planificación deben tomar en cuenta acciones orientadas a la inclusión social, económica y política, a través de procesos de empoderamiento de actores con mayores niveles de desventaja, búsqueda de consensos, mecanismos de concertación, gestión de conflictos y la generación de compromisos de actuación proactiva para lograr las metas que aportan al desarrollo.

Es necesario mencionar que variables como la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y la descentralización, tienen que ser vistos como procesos; es decir, como desarrollos en progreso y como tales, inconclusos. Por tanto, estos procesos pueden experimentar estancamientos e incluso retrocesos. El gerenciamiento constituye, en este sentido, el elemento articulador y coordinador de tales procesos para la implementación exitosa del enfoque territorial en la planificación del desarrollo.

4.1.3. Características del enfoque territorial y participativo a considerarse en el marco de la propuesta para la planificación vial vecinal

El enfoque territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en un horizonte de mediano y largo plazo, donde se busca su cohesión social y económica considerando las siguientes características o elementos para la planificación del desarrollo. (Sepúlveda, S. et ali: 2003, y J. Calvo:2005)

- a) *Multidimensionalidad.* Se refiere a la visión holística y sistémica del territorio. En su dimensión económica da origen al elemento de competitividad; en su dimensión social da origen al elemento equidad; en la dimensión ambiental da origen al concepto de administración y gestión sostenible de recursos naturales; y en la dimensión política institucional genera gobernabilidad democrática.
- b) *Multisectorialidad.* Se refiere a una visión multisectorial en la planificación del desarrollo. El territorio brinda una oportunidad para integrar y, al mismo tiempo, diferenciar las actuaciones sectoriales en materia económica y social (salud, educación, empleo, entre otros).
- c) *La Inter-temporalidad.* Reconoce que todo ámbito de actuación (regional, microregional) debe estar articulado a una visión de mayor alcance, "visión-país"; se refiere también al concepto de equidad en la distribución de recursos, tanto intra-generacional como inter-generacional.
- d) *Capitalización humana, social y natural.* Reconoce la importancia de preservar y potenciar los recursos endógenos en la planificación de las actuaciones sobre el territorio. La planificación vial se enmarca dentro de las políticas públicas orientadas a dirigir la movilización de recursos endógenos para el desarrollo, con el fin de crear ventajas específicas para la localización de actividades y alcanzar el objetivo de un desarrollo económico eficiente, con equidad social y sostenibilidad ambiental.
- e) *Articulación urbano-rural.* Reconoce la continuidad de lo urbano y lo rural dentro de los conceptos de inclusión social, equidad y sostenibilidad.
- f) *Valor agregado territorial.* Reconoce la importancia de los encadenamientos en la generación de valor agregado articulado al territorio desde una perspectiva multisectorial, reconoce estrategias territoriales económicas importantes como los clusters, corredores económicos, distritos económicos.
- g) *Diferenciación Territorial.* Toma en cuenta la diversidad natural y la heterogeneidad de cada territorio, debiendo enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos.
- h) *Articulación Territorial,* con un enfoque sistémico, conceptualiza los territorios como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia traducidas en su sistema urbano regional (sistema de ciudades y centros poblados y sistema de vínculos y comunicaciones).

Los nodos de desarrollo son “factores de competitividad” que se encuentran conformados por centros urbanos dinámicos (o aglomeraciones urbano-rurales), que cumplen el rol de “cabeceras” y motores de desarrollo de su hinterland y funcionan como centros de servicios y apoyo a la producción. A nivel microregional cumplen esta función los “núcleos de servicios” o centros poblados donde se localizan los servicios sociales (salud y educación) y las funciones urbanas básicas. También constituyen “objetos de articulación” los enclaves económicos, puertos y empresas, áreas productivas, destinos turísticos, por la importancia que tienen en la gestación del desarrollo económico productivo del territorio.

- i) *Articulación social cultural y de las capacidades locales.* Reconoce que el potencial de desarrollo de un territorio se basa en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos. Por otro lado, se refiere al respeto y conservación de las características locales de un territorio, expresadas en su historia, hábitos y aspiraciones de la sociedad, lo cual implica una forma particular de coordinar la utilización de esas capacidades dentro de un determinado contexto territorial.
- j) *Gobernabilidad, fortalecimiento y desarrollo institucional:* Estas características se refieren a: (i) la concertación entre los actores y agentes del desarrollo interno y externo; (ii) la consolidación y concertación de organizaciones e instituciones sólidas tanto públicas como privadas que puedan liderar el desarrollo de sus sectores; (iii) la creación de conocimiento, tecnología e innovación; y (iv) al “empoderamiento” tanto del capital humano como el capital social.
- k) *Participación de la sociedad civil y sector público y privado en el proceso de planificación del desarrollo.* Esta es una condición esencial para lograr la sostenibilidad de los procesos de planificación y gestión del desarrollo.

4.1.4. Principios conceptuales considerados para la planificación vial vecinal a partir de las dimensiones, características y principios del enfoque territorial y participativo y en el marco de una nueva visión y estrategia de desarrollo

Los siguientes principios conceptuales constituyen la base teórica que sustentará la propuesta de pautas y criterios metodológicos para la priorización de intervenciones viales vecinales para el desarrollo local e integración al desarrollo regional.

- a) *Participación de los actores en la gestión del territorio y los recursos, y la descentralización del poder territorial.*
Este principio implica el desarrollo de niveles de institucionalidad adecuados para llevar adelante procesos de planificación vial, en el marco de los procesos de descentralización y distribución territorial del poder, con la participación de los actores estratégicos como base para la sostenibilidad del mismo. Se considera la planificación como un proceso de construcción colectiva de conocimientos y compromisos de la sociedad para el logro de una visión de desarrollo común. Su implementación práctica introduce un instrumento flexible, de carácter participativo, complementario a los instrumentos de gestión territorial de sus gobiernos locales.

b) *Visión holística y sistémica, (multisectorial, multidimensional, Intemporal, valor agregado territorial) del territorio.*

La planificación vial vecinal parte de una óptica de desarrollo que reconoce la diversidad de cada unidad territorial, definida como un conjunto organizado de potencialidades de recursos humanos, naturales, físicos e institucionales que dispone una comunidad para su desarrollo. En su formulación identifica los requerimientos de articulación para el desarrollo de sinergias y líneas de complementación de la dinámica local social y económica, y su integración a los espacios vecinos y a la dinámica regional a través de ejes de integración ó corredores económicos (desarrollo regional). Como parte de un sistema holístico e integral, la red vial vecinal debe formar parte de la red departamental y nacional para conformar un sistema eficiente, que asegure la inclusión de espacios locales al territorio nacional y contribuya al desarrollo territorial.

c) *Globalidad y complementariedad territorial: Integración de los diferentes niveles de gobierno y de los diferentes niveles territoriales en sus políticas, estrategias y actuaciones para promover el desarrollo local, regional y nacional.*

La planificación vial vecinal, bajo el principio de globalización debe orientar el desarrollo de la infraestructura vial para la articulación social y económica del territorio local con el ámbito regional y nacional. Se considera como principio de la planificación del desarrollo, la subsidiaridad de los planes sectoriales a los planes integrales, debiendo enmarcarse en las políticas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial regional y nacional con una visión holística. La complementariedad territorial se refiere a la localización de funciones diversificadas, especializadas y complementarias en el territorio, de valor agregado a los productos locales, etc. donde se deben articular los espacios locales a los regionales bajo una estrategia de encadenamientos y sinergias económicas y sociales, orientados a los objetivos desarrollo común.

d) *Articulación territorial y continuidad urbano rural, integración de los espacios locales a los espacios regionales.*

Se refiere al fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio a través de su sistema de vínculos (articulación vial), como factor decisivo para la competitividad territorial y la continuidad urbano-rural, así como en su objetivo de incrementar la accesibilidad física de la población rural a los servicios sociales y productivos, en relación con sus propósitos de cohesión territorial y cohesión social y económica del enfoque territorial y participativo. La planificación vial se enmarca en el contexto de una economía de flujos, sociales, culturales o turísticos, que requiere ser soportada por un sistema de redes que articulan los núcleos de cohesión territorial: los nodos de desarrollo y los núcleos de servicios. El primero, como factores de competitividad: ciudades importantes del sistema urbano regional, y el segundo, como factores de bienestar: centro de servicios menores de los espacios locales, articulados al sistema urbano regional. La posición de un territorio con respecto a los flujos nacionales e internacionales constituye un factor clave para determinar las funciones y características de su desarrollo.

Tabla 4.1.1: PROPUESTA DE PRINCIPIOS CONCEPTUALES CONSIDERADOS PARA LA PLANIFICACION VIAL VECINAL CONSTRUIDOS A PARTIR DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO

HIPÓTESIS GENERAL			
La planificación vial vecinal, desarrollada bajo criterios y pautas metodológicas construidas a partir de los principios del enfoque territorial y participativo, permitirán priorizar eficientemente las intervenciones viales de los gobiernos locales para responder a las demandas de accesibilidad física de la población a los servicios sociales y productivos, e integración de los espacios locales a los ejes económicos regionales en el marco de los objetivos de desarrollo regional y subregional.			
HIPÓTESIS ESPECÍFICAS	DIMENSIONES DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO	CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO	PRINCIPIOS CONCEPTUALES CONSIDERADOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL A PARTIR DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO
- La participación social y territorial en el proceso de planificación vial vecinal permitirá elaborar un plan que recoja las reales demandas de accesibilidad territorial de la población a los servicios sociales y productivos locales y regionales.	Participación de los actores en la gestión del territorio y sus recursos	- Gobernabilidad, fortalecimiento y desarrollo institucional: la concertación entre los actores y agentes del desarrollo interno y externo; creación de conocimiento, tecnología e innovación; y "empoderamiento" del capital humano y el capital social. '- Participación de los actores estratégicos en el proceso de planificación del desarrollo como condición esencial para su sostenibilidad de los instrumentos de gestión	- Participación de los actores en la gestión del territorio y los recursos, y la descentralización del poder territorial. Este principio implica el desarrollo de niveles de Institucionalidad adecuados (mercados, Estado, sociedad) para el desarrollo regional y local en el marco de los procesos de descentralización y distribución territorial del poder, y la participación de los actores en el proceso de planificación como base para la sostenibilidad del proceso.
- El análisis del sistema de asentamientos y /o espacios que cumplen el rol de centralidades económicas y sociales, permitirán establecer la importancia relativa de los caminos en su función de articulación e integración del territorio para el desarrollo local y regional.	Articulación territorial y continuidad urbano rural	- La Articulación urbano-rural , en el marco de los conceptos de inclusión social, equidad y sostenibilidad en el intercambio de recursos y energías entre centros urbanos y espacios rurales - Diferenciación y Articulación territorial, social y cultural , territorios como unidades únicas -diversidad natural y heterogeneidad de cada territorio articuladas a una trama social y cultural más amplia traducidas en su sistema urbano regional (sistema asentamientos y vías de articulación). - Preservación y respeto de las características locales de cada territorio.	- Fortalecimiento del sistema de articulación territorial (vías) para fortalecer la cohesión territorial: integración territorial y relaciones urbano-rurales entre espacios rurales y centros poblados, y/o centralidades sociales y productivos. '- Articulación de los caminos vecinales al sistema vial regional para su integración a los corredores económicos y sociales.
La priorización de intervenciones en la red vial vecinal, aplicando los fundamentos teórico-metodológicos del enfoque territorial y participativo de la propuesta, y traducidos en criterios espaciales, económicos, sociales, técnicos y ambientales; permitirán establecer la importancia relativa de las vías vecinales para el desarrollo local.	Holística y sistémica (multisectorial, multidimensional) del territorio	Multidimensionalidad: dimensión económica, social, físico ambiental, política institucional '- Multisectorialidad: integración de las actuaciones sectoriales '- Intemporalidad: visión de futuro, desarrollo sostenible intergeneracional '- Capitalización humana, social y natural , preservar y potenciar los recursos endógenos '- Valor agregado territorial , encadenamientos de valor articulados al territorio : estrategias territoriales como corredores económicos.	- Visión holística y sistémica , (multisectorial, multidimensional, Intemporal, valor agregado territorial) para la planificación vial vecinal subsidiaria a la planificación del desarrollo local y regional
Los caminos vecinales priorizados por su importancia local y evaluados por su articulación a los corredores económicos y sociales regionales, determinarán su orden de importancia para el desarrollo local, e integrado al desarrollo regional.	Globalidad y complementariedad territorial	- El territorio como espacio de localización de funciones diversificadas, especializadas y complementarias entre espacios locales y regionales; inclusión económica, social y territorial; '- Visión global del territorio , la unidad territorial de análisis y los espacios contiguos de mayor escala y jerarquía se deben orientar a los objetivos de desarrollo., articulando las estrategias y actuaciones en los diferentes niveles territoriales (micro.macro-nacional-internacional)	- Globalidad y complementariedad territorial: Integración de los diferentes niveles de gobierno y de los diferentes niveles territoriales en sus estrategias, políticas y actuaciones territoriales para el desarrollo local articulada al desarrollo regional.
PROPÓSITOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO: COHESION SOCIAL ECONÓMICA Y COHESION TERRITORIAL			

Fuente: Elaboración propia

4.2. OBJETIVOS Y ALCANCES PROPUESTOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL

4.2.1. Objetivos de la planificación vial vecinal

Bajo la propuesta que se presenta, el objetivo principal de la planificación y gestión vial vecinal es desarrollar la infraestructura vial de la red terciaria para mejorar los niveles de articulación territorial local y regional, como base para promover el desarrollo local y su integración al desarrollo regional.

Los objetivos específicos son:

- Mejorar los niveles de articulación territorial local, priorizando las intervenciones viales vecinales para brindar a la población niveles adecuados de accesibilidad a los servicios sociales y productivos, en apoyo al desarrollo local.
- Mejorar los niveles de articulación territorial al sistema vial regional, priorizando las intervenciones viales vecinales para integrarse a los corredores económico y sociales de nivel regional.

Estos dos objetivos específicos se orientan a brindar a las vías vecinales una mayor eficiencia en su función de cohesión territorial, ordenando racionalmente el orden de las intervenciones viales vecinales de acuerdo a un sistema de priorización en función de la importancia relativa de cada camino en el desarrollo local y en su articulación a los corredores regionales.

4.2.2. Alcances de la planificación vial vecinal

El producto de la planificación vial es el documento Plan Vial, el cual responde a los objetivos, políticas, lineamientos y estrategias de desarrollo de los planes estratégicos y de desarrollo y ordenamiento territorial del departamento o región. Estos deberán establecer el orden de prioridades para las intervenciones viales en función de su importancia relativa en la articulación e integración local, regional o nacional, en concordancia con las prioridades establecidas y los recursos disponibles.

Los procesos de planificación vial vecinal constituyen oportunidades para constituir espacios de concertación entre los actores estratégicos del territorio, tanto del sector público como del sector privado y la sociedad civil.

El horizonte de planificación abarca el corto, mediano y largo plazo, estableciendo la concordancia entre el orden de las intervenciones y los objetivos de desarrollo local y regional en el horizonte de planificación.

La planificación vial debe orientar sus intervenciones para el desarrollo vial y asegurar que la oferta vial se constituya en factor de competitividad y desarrollo social, considerando: (i) el carácter sistémico del territorio: encadenamientos territoriales y la interacción entre territorio y producción; (ii) la visión de desarrollo regional-rural, trascendiendo las limitaciones del enfoque sectorial; (iii) la subsidiaridad de la

planificación vial a las políticas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y (iv) el desarrollo de la infraestructura como objetivo fundamental de la planificación vial.

4.3. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO SUBREGIONAL Y REGIONAL

Las consideraciones estratégicas que se proponen para la planificación vial vecinal, entendida ésta desde su naturaleza holística y multisectorial, con una visión de desarrollo local y de integración al desarrollo regional sostenible en el tiempo, y en el marco del protagonismo del territorio y la población en la nueva visión de desarrollo, se basan en los principios del enfoque territorial y participativo. Se reconocen dos de los factores claves para el desarrollo local y la competitividad de sus territorios, y que corresponden el fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio:

- *Un sistema de asentamientos (sistema urbano) articulado*, mediante el fortalecimiento de estructuras urbanas como factores de calidad de vida y competitividad económica, promoviendo la inclusión social, económica y territorial en una continuidad urbano-rural.
- *Un sistema de vínculos y comunicaciones eficiente y eficaz*, que mejore la accesibilidad de la población a servicios urbanos y servicios de apoyo a la producción, garantizando las conexiones entre las redes de transporte y de comunicaciones, e integrada al sistema vial y de transportes regional.

En el cuadro 4.3.1. se presenta una síntesis de la relación conceptual entre desarrollo local, desarrollo local integrado al desarrollo regional y los objetivos de la planificación vial vecinal en el marco de los objetivos de desarrollo local integrado al desarrollo regional; considerando los principios conceptuales propuestos para la planificación vial vecinal a partir del enfoque territorial y participativo desarrollado en la presente investigación.

Tabla 4.3.1: LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

RELACION	OBJETIVOS
DESARROLLO LOCAL CON DESARROLLO REGIONAL	INTEGRACIÓN DE LOS ESPACIOS LOCALES A LA DINÁMICA REGIONAL: ARTICULAR VIAS VECINALES A LOS EJES Y CORREDORES ECONOMICOS REGIONALES
	COMPETITIVIDAD TERRITORIAL: FORTALECER LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DEL TERRITORIO
	FORTALECER EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS
	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE VÍNCULOS: ARTICULAR VÍAS VECINALES AL SISTEMA VIAL REGIONAL
	REDUCIR EL IMPACTO NEGATIVO DE LAS VÍAS SOBRE EL TERRITORIO: SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL
DESARROLLO SUBREGIONAL/ LOCAL	ARTICULAR LA POLITICA VIAL LOCAL CON LA POLITICA VIAL REGIONAL
	MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN
	BRINDAR ACCESIBILIDAD FÍSICA DE LA POBLACIÓN RURAL A SERVICIOS SOCIALES
	ARTICULAR LOS ESPACIOS PRODUCTIVOS LOCALES A LOS SERVICIOS Y MERCADOS LOCALES Y REGIONALES
	CONSIDERACIONES A LAS PARTICULARIDADES LOCALES (MULTIDIMENSIONAL) DEL TERRITORIO
	REDUCIR EL IMPACTO NEGATIVO DE LAS VÍAS SOBRE EL TERRITORIO: SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL
PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL Y DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	PROMOVER LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN DE LOS SECTORES EN LAS DECISIONES Y GESTIÓN VIAL
	ARTICULAR LOS INTERESES LOCALES CON LA POLITICA VIAL REGIONAL
	PLANIFICACIÓN SECTORIAL COHERENTE CON LA VISIÓN DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL
	PRIORIZAR LAS INTERVENCIONES VIALES VECINALES PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL
	DETERMINAR EL ORDEN Y CALIDAD DE LA INTERVENCIÓN
	CONSIDERACIONES DE LOS IMPACTOS DE LAS INTERVENCIONES VIALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE
	ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DEL PLAN MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES SECTORES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN VIAL

Fuente: Elaboración propia

4.3.1. Elementos estratégicos de análisis territorial en el proceso de planificación vial vecinal

Se proponen como elementos estratégicos de análisis del territorio en el proceso de planificación vial vecinal:

- a) La identificación de los actores estratégicos que van a participar en el proceso de planificación.
- b) El contexto de la planificación, las unidades territoriales diferenciadas de análisis bajo un enfoque holístico, sistémico y global bajo un referente territorial.
- c) Los elementos de articulación para la cohesión social y territorial, o elementos atractores – centralidades del territorio (intra e inter territoriales), constituyen factores de generación de flujos económicos y sociales; ellos son: (i) los centros nodales (ciudades y centros urbanos como motores de desarrollo) y asentamientos poblacionales que cumplen el rol de núcleos de servicios urbanos (centros poblados rurales); (ii) las facilidades de servicios sociales (establecimientos de salud, educación, local comunal); y (iii) las facilidades de servicios de apoyo a la producción (centros de acopio, enclaves productivos, puertos, terminales, otros).
- d) Los flujos económicos y sociales intra e inter territoriales, actuales y potenciales.
- e) La oferta vial del territorio y su rol en la dinámica local y en la articulación al sistema vial regional.
- f) La institucionalidad para la gestión vial.

Dentro de la propuesta introduciremos el concepto de *núcleos de cohesión territorial*, definido éste como aquellos centros urbanos que, por su jerarquía urbana y situación hegemónica en su área de influencia, constituyen centros vertebradores de los sistemas urbanos departamentales y generadores de procesos de desarrollo de su entorno. Desde el punto de vista del transporte, se constituyen en generadores o atractores de viajes. Se identifican como “puntos geográficos” del territorio que constituyen núcleos de atracción para el desarrollo de un mayor número de actividades sociales y productivas y que resultan claves de la dinámica subregionales. Debe tomarse en consideración que estos núcleos pueden albergar diferentes funciones y por ende actuar presentar una situación de mayor hegemonía en el territorio.

Para los propósitos de la propuesta, consideraremos dos categorías de núcleos de cohesión territorial:

- a) *Nodos de Desarrollo*, son los centros poblados/aglomeraciones que cumplen el rol de núcleos de cohesión territorial económica. La definición y priorización de los nodos de desarrollo nos permitirán definir los ejes de integración económica y social del departamento y definir los ejes viales estratégicos.

- b) *Núcleos de Servicios*, son los centros poblados que cumplen el rol de núcleos de cohesión territorial social y económico local. La determinación de la importancia de los centros poblados como núcleos de servicios nos permitirá elaborar la priorización de los caminos vecinales.

Otras localizaciones como facilidades de servicios sociales o productivos constituyen centroides ó puntos geográficos de atracción de los flujos sobre el territorio.

4.3.2. Estrategia territorial para la implementación del proceso de planificación vial vecinal

La estrategia desde una perspectiva territorial contempla las siguientes actividades:

- a) Relacionar los objetivos de la planificación vial vecinal (articulación territorial) con los planes de ordenamiento territorial a nivel local, regional y nacional.
- b) Identificar los flujos económicos y sociales intra y extraterritoriales, origen-destino de los mismos y los ejes/corredores económicos y sociales a nivel local, regional y nacional que se producen sobre el territorio; y evaluar la articulación e integración de los espacios locales a estos ejes para aprovechar las oportunidades de integración territorial, social y mercados.
- c) Caracterizar y analizar el territorio desde una perspectiva físico ambiental, identificando los factores físicos geográficos que inciden en el grado de integración del territorio local, de su articulación al sistema vial regional, y en el mantenimiento de una adecuada oferta vial.
- d) Caracterizar y analizar el territorio en unidades espaciales de planificación con énfasis en su caracterización socioeconómica, a fin de identificar los espacios de mayor y menor dinamismo; este concepto identifica el nivel de desarrollo relativo de los espacios por sus características socio-económicas, de accesibilidad, y de articulación e integración a mercados locales y regionales.
- e) Caracterizar el sistema urbano regional o sistema de asentamientos, por la importancia relativa de sus centros urbanos y centros poblados como núcleos de cohesión territorial; identificar las centralidades / atractores del territorio: los nodos intra y extra departamentales (centros urbanos de dinamismo regional) y los núcleos de servicios (centros urbanos/rurales que albergan funciones urbanas), y los establecimientos de servicios sociales y productivos que actúan como centralidades sociales y productivas.
- f) Determinar las necesidades de integración territorial de la población a nivel local y de articulación al desarrollo regional, considerando las necesidades de accesibilidad física de la población a los servicios básicos de educación y salud, y a los centros productivos y a los circuitos sociales y económicos locales y regionales.

- g) Caracterizar la problemática vial local: el contexto de desarrollo y la oferta vial local, así como las capacidades institucionales de los órganos competentes para la administración y gestión local.
- h) Priorizar los caminos y el tipo de intervenciones viales vecinales de acuerdo a indicadores técnicos, sociales, económicos, ambientales y espaciales; y su relación con la dinámica regional, de acuerdo a su integración a corredores económicos regionales. La estrategia de intervención vial propuesta se basa en una estrategia de planificación vial,¹ orientada a establecer en forma ordenada prioridades de intervención para cada camino de acuerdo a su importancia para el desarrollo local y regional, tanto al interior de su territorio como en relación a su entorno.
- i) Diseño de políticas y objetivos de la gestión vial vecinal para elaborar el respectivo Programa de Intervenciones y el Programa de Inversiones.
- j) Elaborar la propuesta de Programa de Intervenciones y recomendaciones para la gestión vial.

4.3.3. La estrategia participativa propuesta para el proceso de planificación vial vecinal

Las estrategias de promoción del desarrollo deben tomar en cuenta acciones orientadas a la inclusión social, económica y política, a través de procesos de empoderamiento de actores con mayores niveles de desventaja, búsqueda de consensos, mecanismos de concertación, gestión de conflictos y la generación de compromisos de actuación proactiva para lograr las metas que aportan al desarrollo.

La estrategia participativa constituye el eje transversal de la propuesta, debe orientarse a lograr consensos, involucrar a los actores estratégicos en su formulación y gestión, lograr una propuesta de solución acorde con las demandas reales de la localidad y de articulación a los objetivos de desarrollo local e integración a los ejes de desarrollo regional.

El éxito de la planificación vial depende en gran medida de su aceptación por los potenciales beneficiarios, para lo cual es indispensable involucrarlos en todo el proceso de planificación, gestión y monitoreo del proyecto. Asimismo, los procesos de planificación, en general, necesitan de futuras e importantes inversiones; por ello, para

¹ La estrategia de intervención vial departamental o *estratificación de la demanda* fue inicialmente propuesto en el Manual de Procedimientos para la Formulación de los Planes Viales Departamentales Participativos. MTC-Provias Departamental-BID. Perú. Noviembre 2003. En el Manual de Procedimientos para la planificación vial subregional de Antioquia (Colombia) y Paraguay se introdujeron modificaciones y adaptaciones requeridas para cada caso.

lograr su implementación es esencial la identificación e involucramiento de las potenciales fuentes de inversión, tanto públicas como privadas.

Siendo la construcción colectiva del plan vial vecinal fundamental para asegurar su sostenibilidad y cumplimiento futuro, el diseño del proceso participativo en la planificación vial debe ser cuidadosamente elaborado, desarrollando un mapa de actores inicial que permita comprender la dinámica social y política del territorio; por otro lado, debe considerarse que el proceso mismo permite la aplicación de mecanismos para la promoción de ciudadanía y democracia.

Considerando que existe la voluntad política del gobierno subregional para el inicio del proceso de planificación, y las coordinaciones interinstitucionales entre los otros niveles de gobierno, la estrategia participativa para la propuesta se implementa a través de los siguientes ejes de actividades:

- a) Desarrollo de actividades de difusión y socialización para generar la demanda social por el proceso, lograr el apoyo y los compromisos futuros de los actores estratégicos (sociales e institucionales, públicos y privados) que participarán en la formulación e implementación del plan.
- b) Diseño del proceso participativo a partir de un análisis de los actores estratégicos involucrados en el proceso; e implementación de los mecanismos de participación. Se priorizará el uso de herramientas participativas con referente territorial (mapas, gráficos) para facilitar en la población una comprensión global, sistémica y holística del territorio y de la problemática vial local relacionados al desarrollo. Los acuerdos se tomarán por consenso, priorizando lo colectivo sobre lo individual, y con un enfoque integral de desarrollo local articulado al desarrollo regional.
- c) Conformación de las Instancias de participación con los diferentes actores locales estratégicos, con representatividad territorial, sectorial y social. Los procesos de convocatoria serán responsabilidad de los gobiernos locales; los miembros participantes serán identificados de acuerdo a los roles asignados para el desarrollo del proceso de planificación vial.
- d) Diseño e implementación de los talleres participativos para el inicio del proceso, elaboración del diagnóstico participativo, validación de la propuesta y presentación del documento final hasta su aprobación.
- e) Socialización del proceso de planificación vial vecinal: publicación y difusión para darle transparencia y sostenibilidad al proceso y sentar las bases para la gestión vial participativa a través de una comisión vial conformada por los actores locales.

Las acciones de fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales se dan a través de los mecanismos participativos diseñados (talleres subregionales, talleres locales, trabajo de campo, otros), y que se desarrollan a lo largo del proceso de planificación, generando de este modo capacidades en los recursos humanos técnicos de los municipios y el compromiso de los mismos para la sostenibilidad del plan.

4.4. LA SECUENCIA METODOLÓGICA CONCEPTUAL PROPUESTA PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL

La secuencia metodológica para la planificación vial vecinal propuesta ha sido diseñada para niveles territoriales subnacionales: región, departamento, subregión; considerando la funcionalidad de las vías vecinales a nivel local y su necesaria integración al desarrollo regional.

Bajo los principios del enfoque territorial y participativo para la planificación vial vecinal delineadas en los anteriores ítems, se propone una secuencia metodológica por aproximaciones sucesivas, inductivas y de aplicación flexible; con procesos participativos orientados a obtener información de fuentes primarias desde las unidades territoriales menores (centros poblados), para pasar a un proceso de sistematización e integración de la información generada en cada nivel territorial, hasta su consolidación a nivel del territorio subnacional. El producto del proceso de planificación vial vecinal será el Plan Vial Vecinal Participativo.

La fase de diagnóstico para la planificación vial vecinal debe responder racionalmente a construir los elementos para identificar la problemática de la red vial terciaria a partir del contexto de desarrollo de la subregión enmarcado en una visión de desarrollo local y regional. La fase propositiva debe orientarse a presentar una propuesta de solución integral a la problemática vial vecinal, con el objetivo de identificar las intervenciones viales prioritarias para dotar a las vías terciarias la funcionalidad básica para brindar una adecuada accesibilidad territorial de la población a los servicios sociales y productivos, como base para promover el desarrollo local y su articulación a los corredores económicos y sociales regionales.

La secuencia metodológica conceptual general para el desarrollo del proceso de planificación vial vecinal que se propone comprende las siguientes fases:

- Fase preparatoria,
- Fase de acopio, procesamiento, sistematización e integración de la información primaria y secundaria,
- Fase de diagnóstico integrado,
- Fase de propuesta: solución a la problemática vial,
- Fase de institucionalización del Plan.

La propuesta plantea básicamente dos momentos en el proceso de planificación vial:

- (i) un primer momento en donde se describe, caracteriza y analiza bajo una visión holística y sistémica la problemática y se identifica las deficiencias en su sistema vial que han incidido en la integración territorial y el desarrollo local, y
- (ii) un segundo momento de carácter prospectivo, que visualiza las oportunidades de desarrollo social y económico de contar con un sistema vial eficiente que apoye los objetivos de desarrollo local e integración regional.

Características de la secuencia metodológica propuesta

La secuencia metodológica propuesta involucra en todas sus fases procesos técnicos, participativos, institucionales y políticos, siendo importante la flexibilidad en su aplicación atendiendo a las particularidades de cada caso, y buscando el equilibrio técnico-participativo para lograr resultados técnicos que respondan a las demandas de la población y a los objetivos de desarrollo delineados en sus planes de desarrollo, teniendo en cuenta los principios de participación de los actores en la gestión del territorio y la descentralización del poder territorial. Entre las características más saltantes se pueden mencionar:

- El uso de herramientas de diagnóstico y propuesta participativas, tales como mapas parlantes, propician la participación de los actores al combinar las acciones de expresar, visualizar y debatir ideas con un referente del espacio geográfico, y favorecen positivamente el objetivo de promover ciudadanía y viabilizar consensos.
- Una propuesta de proceso de planificación que responda a los objetivos de desarrollo local y regional, al identificar territorialmente las necesidades de articulación del territorio para elevar los niveles de accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos, y para integrarse a los corredores económicos regionales.
- El sistema de priorización para determinar el orden de intervención de los caminos vecinales según su importancia en el desarrollo local y articulación al desarrollo regional. Comprende un sistema de indicadores construidos a partir de los principios del enfoque territorial y participativo de la planificación para el desarrollo, incorpora criterios técnicos, sociales, económicos, ambientales y de organización territorial. La importancia estratégica de los caminos vecinales para integrarse al desarrollo regional se determina por la articulación de los caminos vecinales a los corredores económicos y sociales regionales.

La secuencia metodológica propuesta para el proceso planificación vial vecinal comprende las siguientes fases:

4.4.1. Fase preparatoria

Tiene como finalidad generar las condiciones físicas, político - institucionales, sociales, técnicas y operativas más apropiadas para lograr los resultados esperados. Consiste en organizar las actividades previas al inicio del proceso de planificación vial y definir las acciones para lograr la participación e impulsar la institucionalidad y multisectorialidad del proceso. Es importante considerar un análisis de los actores estratégicos del territorio para diseñar procesos participativos que arrojen los resultados esperados y promuevan su participación; así como conformar las instancias de apoyo, consulta y aprobación del proceso de planificación a seguir. Comprende las siguientes actividades:

- Actividades de difusión y sensibilización para generar la demanda social por el proceso de planificación a seguir y asegurar una adecuada participación que permita la sostenibilidad del proceso.
- Reuniones iniciales de coordinación a fin de establecer las responsabilidades pertinentes una vez que el proceso se ponga en ejecución. El desarrollo de estas actividades supone acuerdos previos suscritos entre las entidades territoriales. Asimismo, desde una etapa inicial se deberá prever la conformación de los equipos técnicos y las instancias consultivas.
- Desarrollo de talleres participativos en las diferentes fases del proceso de planificación vial vecinal con el propósito de difundir, socializar, recoger información y validar acuerdos. La transferencia de capacidades es otro de los objetivos de todo proceso de planificación, así como el recojo de opiniones y aportes de los participantes, que constituyen una importante información primaria para el diagnóstico. Los talleres de capacitación tienen como finalidad transferir a los miembros del equipo técnico los criterios y pautas metodológicas para el proceso de planificación vial vecinal y lograr los compromisos que permitan su sostenibilidad. Los talleres siguientes deberán buscar la validación del proceso y los aportes de los participantes para lograr un plan consensuado que responda a las demandas reales del territorio subnacional.

4.4.2. Fase de acopio, análisis y sistematización de información primaria y secundaria

Esta fase consiste en recoger, organizar, analizar y procesar toda la información primaria y secundaria requerida para la formulación del plan.

A nivel de información secundaria se deberá contar con información estadística oficial actualizada del territorio a nivel socio económico y físico ambiental; inventarios viales actualizados de las unidades territoriales que conforman el territorio, a fin de intervenir técnicamente las vías de acuerdo a sus requerimientos; planes de desarrollo a nivel local y regional; y otros estudios que orienten las decisiones hacia los objetivos de desarrollo local y regional.

A nivel de información primaria, se diseñarán las herramientas más adecuadas para el recojo de información de acuerdo a las particularidades del territorio (social, institucional y físico), y considerando las capacidades institucionales de las entidades territoriales. Debe considerarse el involucramiento de las entidades territoriales en el proceso de recojo de información a través de herramientas como fichas municipales, mapas parlantes, encuestas y entrevistas.

Las *fichas municipales* y *mapas temáticos parlantes* son útiles para obtener datos a nivel local para el proceso de planificación, y sirven a su vez como instrumentos para promover el desarrollo de capacidades locales y lograr la adhesión de los actores a procesos de planificación para el desarrollo local.

El procesamiento, sistematización e integración-consolidación de la información municipal (fichas municipales) y subregional debe realizarse por niveles, trabajándose paralelamente con la información secundaria recogida de fuentes oficiales.

Se recomienda el uso de programas de sistemas de información geográfica para el procesamiento de la base de datos y elaboración de los mapas temáticos.

Para reconocer el alcance y funcionalidad de la red vial vecinal en toda su extensión, así como las necesidades de expansión de los mismos para mejorar los niveles de accesibilidad, es necesario acopiar la información proveniente de los municipios. Se deberá asegurar la participación de los actores locales en este proceso.

La integración de la información municipal servirá para elaborar el diagnóstico integrado del territorio. La información proveniente de fuentes secundarias servirá para integrar los datos de acuerdo a la metodología y consolidar el diagnóstico vial departamental, así como elaborar la matriz de priorización de los caminos de la red de caminos vecinales.

4.4.3. Fase de diagnóstico integrado

El diagnóstico para la planificación vial de la red terciaria responde racionalmente a construir los elementos para explicar la problemática de la red vial terciaria a partir del contexto de desarrollo de la subregión y su visión de desarrollo local y de articulación a la dinámica regional.

En esta fase de análisis y diagnóstico territorial, lo fundamental será:

- La identificación de los temas claves que perciben las autoridades locales y la población acerca de los componentes o dimensiones que configuran la realidad local y los obstáculos en materia vial que inciden en el logro de su visión de desarrollo. Cada territorio tendrá sus particulares condiciones físicas ambientales, económicas, sociales culturales, funcionales y administrativas.
- La comprensión de la integración social y económica desde la perspectiva territorial que presentan sus espacios locales en relación a la dinámica regional.
- La definición de unidades territoriales con fines de planificación (objetivos de desarrollo territorial), lo cual posibilita definir diferentes formas de actuación con respecto a los diversos sectores de planificación, en función de sus características, problemática y nivel de desarrollo particular.
- La identificación de los sistemas estructurantes del territorio: sistema urbano y sistema de asentamientos, centralidades territoriales (servicios sociales / económicos productivos), oferta vial y sistema de transporte, cadenas productivas y corredores económicos; sistema de equipamientos y servicios públicos, señalando la distribución espacial de los elementos que componen cada sistema.

Como producto de esta fase se debe obtener un diagnóstico integral y participativo de la problemática vial subregional, con el objetivo de determinar:

- Las necesidades de articulación y conectividad de los espacios locales para potenciar su desarrollo en el marco de los objetivos de desarrollo regional,
- Las demandas de accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos para mejorar su calidad de vida e integrarse a la dinámica local y regional,
- La prioridad de las intervenciones viales en la red vecinal para lograr su articulación territorial e integración al desarrollo local y regional.
- Las capacidades institucionales del gobierno local para asumir la gestión y desarrollo vial vecinal.

La fase de diagnóstico se desarrolla mediante un proceso técnico-participativo, a través de reuniones y talleres en las diferentes instancias territoriales, promoviendo la participación de instancias consultivas locales para lograr información más precisa. Corresponde a la “situación de partida” de la subregión y de los municipios que la conforman, el contexto analizado bajo el enfoque territorial y participativo para la planificación vial vecinal.

La fase de diagnóstico integral comprende:

- La caracterización del territorio, en su aspecto físico ambiental, socio demográfico, económico productivo, análisis de la organización de su territorio: sistema de asentamientos y sistema vial, como soporte de los objetivos de desarrollo local.
- Diagnóstico vial, se refiere a la caracterización del sistema vial subregional, al análisis del sistema de transportes existente, la oferta vial y la incidencia de la red vial en el desarrollo del territorio.
- El análisis de las capacidades institucionales para la gestión vial vecinal

El uso de mapas para graficar la información se orienta a manejar un enfoque territorial de los procesos que se dan sobre el territorio. Es recomendable el uso de programas informáticos de sistemas de información geográfica para el análisis y actualización de datos y como futura base de datos georeferenciada para su constante actualización como herramienta de gestión vial.

4.4.3.1. Caracterización del territorio y los ejes de desarrollo

Caracterización físico ambiental del territorio

Este acápite se orienta a identificar las dificultades físicas y ventajas relativas que presenta la subregión para su desarrollo e integración territorial. Debe tenerse en cuenta que las características de la geografía local pueden resultar una fuerte condicionante para la integración física de la subregión. En este acápite se presenta la ubicación geográfica del territorio, sus límites y división política, y se identificarán: (i) los recursos del territorio que pueden constituirse en “atractores” o puntos focales de “origen- destino,” como son los recursos turísticos, o identificación de zonas de restricción para las actividades humanas como son las áreas protegidas; y (ii) las características del suelo, geografía, clima y localización que constituyen factores condicionantes para el trazo de la red vial y la eficiencia de su sistema de transporte,

así como requerimientos técnicos particulares para el mantenimiento de las vías e intervenciones viales.

Caracterización social

La caracterización social se enfoca a determinar las condiciones de vida de la población expresada en índice de desarrollo humano del PNUD o por indicadores de pobreza publicados por la institución oficial. Estos datos deberán estar localizados en mapas a fin de identificar espacios diferenciados de desarrollo al interior del territorio.

Los indicadores sociales de la subregión permitirán establecer en el proceso de priorización vial vecinal la importancia de los caminos vecinales en su función de conectividad con las áreas de mayor pobreza. Se analizará la localización y cobertura de los servicios sociales (salud y educación) y la accesibilidad a estas facilidades que brinda la red vial. Para determinar los niveles de accesibilidad de la población rural a los servicios de educación y salud, se requiere identificar la distribución espacial de estos servicios en el territorio municipal a través de cuadros y mapas de ubicación de los establecimientos de salud y establecimientos de educación en relación a la red vial de caminos vecinales.

Dinámica poblacional y aspectos demográficos

La dinámica poblacional de un territorio está estrechamente relacionada con las oportunidades de desarrollo de actividades económicas y sociales que le brinda dicho espacio. Para efectos de los objetivos del proceso de planificación vial, es importante identificar las áreas donde la accesibilidad a servicios sociales tiene mayores limitaciones por factores relacionados a la falta de articulación vial. Se parte de la hipótesis que los núcleos de cohesión territorial constituyen atractores: origen y destino de todo camino.

La finalidad de este análisis es determinar el proceso de ocupación del territorio y las tendencias del futuro. Los indicadores que utilizaremos para analizar este aspecto son: tamaño y composición de la población, distribución espacial de la población, composición urbana y rural y tasas de crecimiento intercensal. Asimismo, se analiza la evolución poblacional municipal y subregional en valores absolutos y relativos en relación con la población regional. La distribución espacial de la población permite establecer áreas de concentración poblacional y distinguir los procesos de urbanización del territorio. La información se presenta a nivel subregional y municipal identificando la jerarquía urbana de las ciudades y centros urbanos.

Esta información se analiza relacionándola con el aspecto económico para determinar los nodos (polos) de desarrollo subregionales, y con el aspecto de servicios sociales y funciones urbanas para determinar los núcleos de servicios, que van a constituir la base del sistema de priorización de los caminos propuestos.

La información obtenida en este acápite será utilizada para determinar cuáles son las ciudades y centros urbanos que muestran una mayor dinámica de crecimiento poblacional a través de su tasa de crecimiento poblacional, a fin de establecer una

jerarquía de ordenamiento de los centros urbanos por orden de importancia de acuerdo a su volumen poblacional y tasas de crecimiento; y, adicionalmente, número de funciones urbanas que alberga.

Caracterización económica

Este acápite se orienta a identificar la base económica subregional y la incidencia de la red vial en el desarrollo de las actividades económicas:

- El perfil económico de la subregión y de sus espacios locales y la incidencia del factor vial en el desarrollo de sus actividades y promoción de sus potencialidades.
- Los principales flujos económicos de la subregión: regionales y locales, origen – destino de los bienes y servicios que transitan. La localización de las áreas productivas y de las facilidades/servicios a la producción, dependiendo de las particularidades de cada territorio.
- Identificar los principales productos por municipio; en zonas rurales por lo general se tratan de productos agropecuarios y sus excedentes son transportados a través de la red vial vecinal. Indicar los volúmenes aproximados de producción de los principales productos; volúmenes de comercialización, flujos de comercialización a los mercados internos y externos e identificación de ferias más importantes.
- Identificar las áreas diferenciadas por su nivel de desarrollo dentro del territorio.
- Identificar las áreas potenciales productivas de la subregión y municipios que requieren el apoyo de mejoramiento de la infraestructura vial para su articulación a los mercados.

Para identificar las áreas de desarrollo diferenciadas por especialización productiva a nivel de espacios municipales, se analizan variables tales como sectores productivos de importancia distrital, departamental; principales productos y mercados de destino; áreas productivas; grado de implementación de la infraestructura productiva de apoyo. Se identifican las áreas/ centros urbanos que tienen un rol de servicio a la producción y se determinan sus áreas de influencia. Estos servicios tienen diferentes niveles y características según la importancia de cada zona, generalmente se ubican en centros urbanos; y cumplen un rol dinamizador de los circuitos económicos por las facilidades que ofrecen, sea por localización estratégica, recursos humanos o naturales, o por la infraestructura de apoyo logístico para la transformación, comercialización y distribución que poseen. Se clasifican en: centros de acopio, centros de servicios de apoyo a la producción, y centros logísticos de distribución. Este análisis nos permitirá posteriormente determinar los flujos económicos y los ejes de integración económica.

Análisis de la organización del territorio

Este análisis nos permite identificar la capacidad organizativa del territorio en sus factores claves de sistema de asentamientos y sistema de vínculos. Se trata de identificar cómo se encuentra estructurado el espacio para albergar las actividades

humanas. En el caso del objeto de estudio, que es la red vial vecinal, nos permitirá identificar los niveles de articulación más eficientes y racionales en el marco del contexto de desarrollo subregional, con el propósito de elevar los niveles de accesibilidad de la población a los servicios sociales y a las áreas productivas y mercados locales. Para ello se analizará:

- El desarrollo de su sistema urbano o sistema de asentamientos y su articulación territorial.
- La localización de las facilidades de servicios sociales: salud y educación, facilidades de servicios de apoyo a la producción, y la funcionalidad de la red vial terciaria en brindar los niveles de accesibilidad física adecuados a la población a estas facilidades.
- Determinación y priorización de los núcleos de cohesión territorial: centros urbanos que funcionan como “nodos de desarrollo” y los centros poblados que cumplen el rol de “núcleos de servicios” en su área de influencia. Esta priorización será utilizada para determinar la importancia de los caminos vecinales bajo el criterio de articulación territorial.

Entendemos por *sistema urbano* al conjunto de ciudades y centros poblados urbanos y rurales debidamente jerarquizados por su tamaño poblacional y funciones urbanas, que cumplen roles y funciones complementarios entre sí, y que se encuentran articulados por una red vial igualmente jerarquizada, formando un tejido urbano -red urbana- que sirve a su área de influencia y áreas rurales, estableciendo entre ellas relaciones cada vez más estrechas. La estructuración del espacio se conforma de acuerdo a la gravitación de cada ciudad, su nivel económico y al grado de articulación física entre los asentamientos que la conforman.

El análisis de la jerarquía urbana nos señala los desequilibrios que puede presentar el espacio territorial por la ausencia de centros poblados grandes, intermedios o menores, los cuales actúan como elementos equilibradores del espacio.

El análisis del funcionamiento del sistema urbano regional para efectos de la planificación vial se orienta a establecer una priorización de los núcleos urbanos del departamento; para ello se realiza un primer análisis para establecer la jerarquía urbana por tamaño poblacional, la jerarquía urbana por tasa de crecimiento, y la jerarquía urbana por número de funciones urbano rurales que alberga. El análisis debe contemplar la posible existencia de aglomeraciones agro-urbanas o conglomerados en cuyo caso se tomaría la población del conjunto, la tasa de crecimiento promedio, y el número de funciones urbanas totales.

Los centros urbanos de acuerdo a su nivel de dinamismo definen su área de Influencia, la cual se determina por los flujos de bienes y servicios que atraen hacia sí. Los flujos son indicativos de las interconexiones que la ciudad mantiene con el resto de los centros urbanos importantes del territorio. De esta manera, una ciudad es *hegemónica* (nodo de desarrollo) sobre un área si recibe la mayor cantidad de flujos; una ciudad es *subordinada* si expide la mayor cantidad de flujos.

En líneas generales la tendencia de la población es concentrarse en aglomeraciones urbanas. Las aglomeraciones son un conjunto de asentamientos humanos inicialmente independientes, pero por efectos de procesos y relaciones económicos y socioculturales en el tiempo se han conurbado o se han formado aglomeraciones urbano rurales, donde el centro poblado de mayor desarrollo funciona como el núcleo atractor.

Para efectos de la planificación vial, interesa por un lado, conocer el nivel de articulación de dichas aglomeraciones a la red vial y al sistema urbano departamental; y, en segundo lugar, su importancia como nodo de desarrollo.

La determinación de los nodos de importancia alta, media y baja permitirán identificar los principales flujos económico y sociales regionales y determinar los ejes viales estratégicos de la subregión. La determinación de los núcleos de servicios permitirá determinar la importancia de las vías vecinales para el desarrollo local.

Adicionalmente, para comprender el proceso de ocupación y la organización y estructuración del espacio subregional, se realiza un análisis histórico sucinto del patrón de asentamiento de las actividades económicas y núcleos urbanos, y la influencia de variables externas que han condicionado la estructura económica y la organización del espacio.

Los núcleos urbanos: ciudades y centros poblados generan flujos de comercialización, servicios u otros, sea como puntos de origen o de destino, los mismos que fluyen a través de los caminos. Siendo las vías nuestro objeto de planificación, nos interesa conocer la *estructuración del espacio*, identificando el grado de interconexión del conjunto de centros poblados -red urbana-; y, en segundo término, el grado de respuesta de la infraestructura de caminos a esa interconexión -articulación vial.

Identificación y priorización de los nodos de desarrollo y los núcleos de servicios

La identificación de la importancia de los núcleos de cohesión territorial, diferenciados como Nodos de desarrollo y Núcleos de servicios, permitirá determinar la importancia de los centros poblados en su función de fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio para el desarrollo local y su integración al desarrollo regional. Para la identificación de la importancia de los nodos de desarrollo se toma como referencia su orden de importancia por volumen poblacional y por tasa de crecimiento poblacional, se realiza un análisis de las interrelaciones entre los nodos de desarrollo internos y externos del territorio.

Para la identificación de la importancia de los centros poblados como núcleos de servicios se toma como referencia su importancia por volumen poblacional y por el número de funciones urbanas que alberga.

Contexto de desarrollo subregional y los ejes de desarrollo

El propósito en este acápite es definir los *ejes de desarrollo* de la subregión, los cuales deben estar enmarcados dentro del análisis de potencialidades y limitaciones del

territorio y la visión de desarrollo propuesta en los planes de desarrollo a nivel subregional y local.

El análisis se realiza bajo la perspectiva de establecer la incidencia de la organización territorial en los objetivos de desarrollo subregional. Estas aproximaciones permitirán enfocar las soluciones a la problemática de la red vial vecinal; elevar los niveles de accesibilidad de la población a servicios de educación y salud, así como a los servicios de apoyo a la producción; y articular el territorio para su integración social y económica regional.

4.4.3.2. Diagnóstico de la problemática vial de la subregión

Para abordar la problemática vial, es necesario, en primer lugar, establecer la importancia relativa del transporte vial en el sistema de transportes subregional, e identificar su interrelación con otras modalidades de transporte. En segundo lugar, se debe realizar un análisis de la oferta vial existente: estado de conservación, nivel de servicio, operatividad y funcionalidad de la red vial. Si bien el objeto de estudio se enfoca a la red de caminos vecinales, es importante considerar la red de diferentes jerarquías que operan sobre el territorio. Se identifica aquellas vías vecinales que se requieren mejorar para articular las centralidades sociales y productivas que cuentan con una infraestructura vial limitada.

Caracterización del sistema subregional de transportes

El propósito de este análisis es establecer la importancia relativa de cada uno de los modos de transporte (fluvial, ferroviario, aéreo, terrestre, etc.) para el desarrollo de las actividades económicas y sociales locales. Se describe, en particular, la importancia del transporte vial en la integración del territorio como tema central de la presente propuesta.

Descripción de la oferta vial subregional

Se presenta un panorama de la infraestructura vial subregional en cada uno de sus niveles jerárquicos: red nacional o primaria, red regional o secundaria y red terciaria o red vecinal.

La descripción de la red vial es de carácter cualitativo y cuantitativo, analizando las vías por categoría, superficie de rodadura, longitud en km, operatividad y ubicación geográfica (municipios). Se incide en las características de articulación y transitabilidad de la red vial vecinal, enfocándose el análisis a los tramos que articulan los núcleos de cohesión territorial y facilidades sociales y productivas, así como áreas potenciales de desarrollo.

El análisis del alcance de la red vial subregional y su nivel de funcionalidad en cuanto a la articulación territorial se realiza a través de cuadros, gráficos y mapas. Adicionalmente, se presentan los mapas de infraestructura vial y accesibilidad territorial.

Se presenta un diagnóstico general de los caminos vecinales por áreas geográficas, utilizando como base la información recabada de los inventarios viales vecinales y los trabajos de campo y en función de las características técnicas observadas en cada uno de los tramos inventariados.

Como conclusión del análisis vial se presenta un panorama de la accesibilidad territorial derivada del estado de las vías y el tamaño de la red vial; la trama vial de la subregión, así como su estado de conservación asociada con el potencial productivo y nivel poblacional, y se definen áreas con diferentes grados de accesibilidad en el territorio. Este análisis permite definir la incidencia del estado de la red terciaria en la integración del territorio subregional, municipal y de municipios vecinos, e identificar los niveles de accesibilidad territorial de la población a los servicios públicos y su articulación a los corredores regionales.

Descripción de los servicios de transporte terrestre de carga y pasajeros

El propósito de esta descripción es identificar y cuantificar los principales flujos de transporte terrestre de la red vial departamental. Se describen las rutas de circulación terrestre de carga y pasajeros formales e informales que operan, señalando el alcance (dentro o fuera del departamento) regional, nacional o internacional, las empresas de transporte de carga y pasajeros que operan en el departamento y las frecuencias de viaje de éstas.

Aspecto institucional de la gestión vial

En el marco de la descentralización de competencias del gobierno central, este análisis es fundamental para formular los lineamientos para la sostenibilidad del proceso y de su futura implementación. Esta sección se orienta a analizar los aspectos institucionales de las entidades responsables de la gestión de la red vial vecinal, a fin de determinar la capacidad institucional y de recursos que posee la subregión y sus municipios, en particular para la gestión de los caminos vecinales.

El análisis se orienta a dos aspectos fundamentales de la gestión vial:

- Estructura y funciones viales del gobierno subregional, con respecto al proceso de descentralización y su responsabilidad en las competencias viales. Se analiza su estructura funcional y capacidad institucional de la unidad funcional encargada, su articulación y niveles de coordinación con otras instituciones que tienen que ver con el desarrollo vial, los órganos encargados del mantenimiento o expansión de las vías.
- Los recursos institucionales que el gobierno subregional destina al tema de vialidad, refiriéndose a recursos financieros, humanos, físicos, operativos (maquinarias y equipos).

Se identifican además los proyectos y obras viales en marcha de los caminos vecinales del gobierno local y/o otras instituciones para tomarlos en consideración en el plan de intervención. Se deberán considerar los planes de desarrollo a nivel

regional y local, y posibles proyectos viales para el territorio y su nivel de avance. Esta información será tomada en consideración en la priorización del orden las intervenciones y en el plan de inversiones. El resultado de este análisis se orienta a determinar la capacidad actual del gobierno subregional para asumir las competencias en gestión vial vecinal.

4.4.3.3. Problemática vial subregional en el marco de su visión de desarrollo

Este análisis constituye la síntesis del diagnóstico integrado elaborado en la fase anterior, y sobre la cual se elaborará la propuesta de solución a la problemática vial. Los elementos de síntesis comprenderán:

- Caracterización general de la subregión en sus aspectos físico ambientales, sociales, económico productivos.
- El esquema de organización territorial: sistema de asentamientos; centros urbanos y centralidades sociales y económicas relevantes objeto de articulación territorial.
- Diagnóstico vial de la subregión: situación de la oferta vial; funcionalidad del sistema vial en la integración del sistema urbano subregional y del territorio subregional; y articulación a la red vial regional.
- El rol de las vías terciarias en el marco de los objetivos de desarrollo subregional. Identificación de las demandas de articulación territorial en función de los objetivos de desarrollo local e integración a los mercados regionales.

4.4.4. Fase de propuesta de solución a la problemática vial vecinal

La secuencia teórica metodológica diseñada para elaborar las propuestas de solución a la problemática vial está orientada a otorgarle la funcionalidad que requiere la red vial vecinal para servir de soporte a los objetivos de desarrollo local y articulación al desarrollo regional. La propuesta planteada parte del principio *de equidad, integración e inclusión*, como objetivos de la planificación vial de la red de caminos vecinales. Abarca una propuesta de lineamientos de políticas para la intervención vial vecinal.

La estrategia de intervención vial propuesta tiene por finalidad establecer de forma ordenada la prioridad de intervención en cada camino vecinal, de acuerdo a la importancia que posee para la articulación territorial, social y económica, a fin de que la red vial vecinal pueda operar en un nivel de servicio razonable. La segmentación propuesta define por rangos la importancia de cada camino vecinal para el desarrollo local.

La propuesta recoge elementos metodológicos de la *Estratificación de la Demanda*², herramienta de planificación utilizado en Perú para las priorización de las vías departamentales. Para efectos de la presente investigación, se aplicarán dichos elementos a nivel de la red de caminos vecinales.

Habiéndose desarrollado las fases precedentes y determinado la problemática vial subregional en el marco de su visión de desarrollo, la propuesta de solución a la problemática vial vecinal se orienta a:

- Formular un propósito general para el desarrollo de su red vial vecinal, en relación a cada uno de los componentes considerados y al contexto de planificación vial identificado a través de las primeras fases de la secuencia propuesta, y a una imagen objetivo para el territorio local definida en sus planes de desarrollo, y en consideración a su integración al desarrollo regional.
- Definir un orden de prioridad para los caminos vecinales, sobre la base de indicadores de priorización propuestos que abarcan los componentes de desarrollo tratados en el marco teórico, y guiados por los conceptos del enfoque territorial y participativo. La definición de grupos de caminos vecinales según su importancia permitirá diseñar las políticas de intervención vial vecinal.
- Definir un orden de prioridad para las intervenciones viales y el nivel de servicio esperado para cada camino vecinal, de acuerdo a su funcionalidad en el desarrollo local y articulación al desarrollo regional. Se elaboran los programas de intervención vial vecinal, para un horizonte determinado (5-10 años)

La propuesta de estrategia de intervención vial comprende:

- Identificación de los ejes de desarrollo económico y social regionales, que permitirán integrar las propuestas de intervención vial a la dinámica de desarrollo regional.
- Definición de los ejes viales estratégicos de la subregión.
- Priorización de los caminos vecinales en función a su rol en la articulación del territorio local y su integración a los ejes de desarrollo económico identificados.
- Proceso de segmentación de los caminos vecinales de acuerdo a su importancia estratégica en el desarrollo local y articulación al desarrollo regional.
- Formulación de lineamientos de políticas y objetivos para la gestión vial vecinal.
- Determinación de los niveles de intervención cualitativos y cuantitativos requeridos para cada camino vecinal: plan de intervenciones y plan multianual de inversiones.

² La estratificación de la demanda se refiere al proceso de priorización de los caminos que se realiza con el propósito de lograr una diferenciación entre ellos, en función del grado de importancia que poseen para la articulación económica y territorial del Departamento. Esta estratificación permitirá definir el orden de prioridad para realizar la intervención requerida por el camino; y, a partir de ello, las políticas de intervención vial del departamento. Manual de Procedimientos para la Formulación de los Planes Viales Departamentales Participativos. MTC-Provías Departamental-BID. Peru. Noviembre 2003.

4.4.4.1. Identificación de los ejes de integración económica y social

Los ejes de Integración económica y territorial generalmente se encuentran definidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de la subregión o a nivel local. Se determinan a partir del análisis de los flujos de comercialización de productos, bienes y servicios que suceden entre nodos de desarrollo o centralidades socio económicas dentro de la subregión, en este caso ejes de integración económicas y sociales internas del departamento; y con nodos de desarrollo o centralidades socio económicas ubicados fuera del territorio subregional, que constituyen ejes de integración económica y social externos de la subregión

El análisis se enfoca a identificar las relaciones económicas y sociales entre nodos, centros productivos, mercados. Asimismo, se deberán analizar otras vinculaciones y conexiones que existan entre las áreas de mayor influencia con las áreas de menor influencia, tomando en cuenta la ubicación de los servicios a la producción y los servicios urbanos y sociales, los bienes y productos que se movilizan, ubicándolos en el contexto de desarrollo de la subregión.

4.4.4.2. Definición y priorización de los ejes viales estratégicos

Los ejes viales estratégicos son los caminos por donde se movilizan los flujos de bienes y servicios regionales y que integran económica y territorialmente a la subregión. Estos ejes viales están conformados indistintamente por caminos nacionales, departamentales y vecinales

La determinación del nivel de importancia de los ejes viales estratégicos y su importancia relativa para la articulación local y su integración a la dinámica de desarrollo regional se realiza a través de un proceso de priorización, que considera los siguientes criterios:

- Importancia en la conformación del sistema urbano regional, relacionándolos con el número de nodos de desarrollo que articula.
- Importancia en la conformación del sistema vial subregional, por su participación en longitud respecto del eje vial estratégico.
- Importancia de servicio social, relacionándolo con la población que sirve el eje vial estratégico en su área de influencia, criterio que se establece a través de un análisis territorial para cada caso particular.

Los ejes viales priorizados se considerarán de importancia estratégica para el desarrollo subregional. Este procedimiento da como resultado la relación de caminos estratégicos de cada jerarquía, de acuerdo a la prioridad otorgada al eje que integran.

4.4.4.3. Priorización de caminos vecinales

La priorización de caminos vecinales define el orden de intervención y de inversión de cada vía de acuerdo a su importancia en el desarrollo local y articulación a los ejes de

integración regional. Consiste en un proceso matricial y de normalización de resultados, con el cual se obtiene el listado priorizado de caminos vecinales. Considerando las características de cada ámbito territorial, los criterios, variables e indicadores propuestos está concebida para ser actualizada y adaptarse en función a las particularidades de cada territorio.

El marco conceptual para la priorización toma en cuenta un conjunto de variables e indicadores que sirven de referencia para calificar la importancia de las vías. El énfasis se da en la funcionalidad prioritaria de accesibilidad de las vías vecinales como articuladoras de los servicios urbanos y servicios productivos, con una visión de desarrollo local e integración al desarrollo regional.

La matriz de indicadores que se propone corresponde a los principios conceptuales de la planificación vial de la red de caminos vecinales. Se ha elaborado teniendo en consideración los elementos de análisis: articulación vial entre los núcleos de cohesión territorial, las centralidades sociales y productivas, la organización del espacio, las áreas productivas, las consideraciones ambientales, y su relación con los ejes viales estratégicos de acuerdo a las pautas metodológicas planteadas.

La base teórica sobre la que se sustenta la priorización de los proyectos viales tiene las siguientes dimensiones que se consideran como centrales; la dimensión espacial, económica, social, técnica y ambiental. La prioridad otorgada a cada camino permite establecer el *Listado Priorizado de Caminos Vecinales*.

4.4.4.4. Segmentación del listado priorizado de caminos vecinales por su importancia estratégica en el desarrollo local y la articulación al desarrollo regional

El listado priorizado de caminos vecinales es analizado para establecer grupos de caminos por rangos de importancia. A cada conjunto de caminos se le asigna una política de atención según su grado de importancia, y se propone un plazo en el que se espera que ese conjunto de caminos alcance el nivel de estado esperado. Esta segmentación permite definir el orden de prioridad en el que los caminos serán atendidos por el órgano responsable de la gestión vial y sirve de base para formular las políticas de intervención vial, el Plan de Intervención y el Plan de Inversiones.

4.4.4.5. Formulación de los objetivos y políticas para la gestión vial

En esta fase se definen los objetivos y políticas que van a orientar la futura gestión vial vecinal a fin de que las propuestas de solución a la problemática vial respondan a dichos lineamientos. Los objetivos y políticas deben ser producto de un proceso técnico, político y participativo; para ello, se propician los debates necesarios a nivel institucional y de las instancias participativas para presentar una propuesta a ser validada en el segundo taller participativo.

A partir de los objetivos y políticas que se definan, se priorizan las intervenciones viales de la red vial vecinal y se establecen los lineamientos para la gestión vial vecinal.

Las políticas que se formulen para una eficiente gestión vial vecinal tienen que ver, entre otros, con las siguientes líneas de actuación:

- La institucionalización del plan vial vecinal como instrumento de gestión vial y los mecanismos de implementación del mismo.
- Los mecanismos e institucionalización para la participación institucional y de la sociedad civil en la gestión vial en sus diferentes fases: ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación.
- La política de conservación de la oferta vial vecinal subregional y sus mecanismos.
- La política de intervención vial en cuanto a los niveles de servicio requerido de acuerdo a su importancia (segmentación de caminos elaborado en la estrategia de intervención vial) en asegurar la debida transitabilidad física para los objetivos de articulación territorial y desarrollo local.
- La política de asignación presupuestal y mecanismos de financiamiento para el desarrollo vial vecinal según las orientaciones dadas por el plan vial vecinal.

4.4.4.6. Determinación del nivel de servicio requerido. Programa de intervenciones y programa de inversiones

El programa de intervenciones viales vecinales contiene el listado de caminos priorizados obtenidos con la estrategia de intervención vial, bajo los objetivos y políticas formuladas y aprobadas para la gestión vial vecinal. A cada camino se le asigna un nivel de intervención requerido a partir de su estado actual para lograr las condiciones de servicio esperado y el costo que significa las acciones requeridas. Este procedimiento se realiza a través de la aplicación de ciertos criterios técnicos.

El *nivel de servicio esperado* se define como el estándar de calidad que debe mantener un camino, tanto en términos de su condición estructural (características geométricas, características o tipo de la superficie de rodadura y del sistema de drenaje), como también de su condición funcional (derivada del grado de utilización que tiene la vía en relación a los volúmenes de tráfico).

Estos estándares de calidad señalan las condiciones de estado técnicamente esperadas de los caminos en función del volumen de tráfico que circula por ellos, del período de vida útil, de las condiciones ambientales y topográficas de la zona; responden generalmente a normas definidas por las autoridades correspondientes de transporte.

4.4.5. Fase de institucionalización del Plan

La aprobación del documento plan deberá ser institucionalizado por el gobierno local para su seguimiento normativo, a través de los mecanismos oficiales correspondientes.

Con la culminación y aprobación del plan, y su correspondiente publicación y difusión, concluye la labor de la instancia participativa encargada de llevar adelante el proceso de planificación vial, y se inicia el proceso de gestión vial, a través de la instancia que se forme expresamente con este fin.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de la secuencia metodológica propuesta para la planificación vial vecinal, donde se indican las fases, objetivos, actividades y productos resultantes.

4.5. PROCESO PARTICIPATIVO

4.5.1. Consideraciones para el diseño e implementación del proceso participativo

Considerando que existe la voluntad política para el inicio del proceso de planificación, el primer paso es establecer los compromisos y tareas de cada uno de los socios del proceso. La institución que lidera deberá suscribir las alianzas necesarias con las otras instituciones -convenios marco-, y realizar las acciones de sensibilización a nivel de su territorio para asegurar la futura participación de la población organizada e instituciones sectoriales a los eventos que se convoquen.

El diseño del proceso participativo a seguir requiere en primera instancia identificar los actores involucrados en el proceso de planificación: mapa de actores e involucrados (mapa participativo territorial), identificando sus roles y compromisos con el desarrollo vial vecinal. Debe prepararse las herramientas y mecanismos participativos pertinentes que permitan conseguir los resultados esperados. Asimismo, se requiere promover la representatividad territorial, social, institucional y sectorial de los participantes en los procesos participativos que se implementen.

La formulación del plan vial vecinal tiene un enfoque participativo que se implementa a través de los diferentes talleres que prevé la secuencia metodología propuesta. Ello requiere la realización de talleres a nivel subregional (consolidación y validación de información obtenida para el diagnóstico, así como para la aprobación del proceso de planificación vial en sus diferentes fases) y a nivel municipal (para el recojo de información y elaboración de mapas temáticos base).

Los actores estratégicos locales, representantes de los sectores públicos, sector privado, municipalidades locales y sociedad civil organizada, son convocados para participar en el proceso de formulación del plan vial vecinal a través de instancias participativas a nivel político, técnico y consultivo. La capacitación y transferencia de capacidades a los técnicos municipales se da igualmente a lo largo del proceso de planificación en los talleres de capacitación.

4.5.2. Las instancias participativas propuestas para el proceso de planificación vial vecinal

La propuesta contempla las siguientes instancias participativas en el proceso:

- *Comisión de Planificación Vial Vecinal*, instancia política e institucional del proceso, conformada por las autoridades municipales del territorio subregional, responsables de aprobar el proceso de planificación y el plan vial vecinal. Estará presidida por el representante de la autoridad de la subregión.
- *El Comité Consultivo Vial*, conformado por representantes de las municipalidades locales, representantes de los sectores públicos de servicios sociales y del sector de producción, representantes del sector privado (principalmente de los sectores productivos) y representantes de la sociedad civil organizada (colegios profesionales, universidades, asociaciones de productores, otros). Constituye la instancia consultiva del proceso de planificación vial vecinal. Sus funciones son: apoyar al Equipo Técnico de Planificación Vial con información relevante que le será solicitada en la fase de acopio de información, y participar en el proceso de planificación vial con la visión desde su respectivo sector en el diagnóstico y propuestas para el desarrollo vial.
- *El Equipo Técnico de Planificación Vial Vecinal*, es el equipo que llevará a cabo el proceso técnico para la formulación del Plan. Se recomienda la participación de especialistas en planificación territorial y personal técnico de los gobiernos locales. Adicionalmente, será necesario contar con un especialista en sistemas de información geográfica para la organización y elaboración de la base de datos e información gráfica. De requerirse la actualización del inventario vial, se requerirá contar con un equipo adicional para apoyar el proceso.

Tabla 4.4.1: SECUENCIA METODOLÓGICA PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL

FASES	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS
ACTIVIDADES PREPARATORIAS	Voluntad política de los gobiernos locales para la formulación del plan vial vecinal	- Reuniones iniciales, suscripción de convenios marco interinstitucionales.	Viabilidad técnica, política, social para el proceso de planificación vial vecinal
	Actores estratégicos sensibilizados para participar en el proceso de planificación vial vecinal	- Difusión y sensibilización del futuro proceso de planificación con la población y actores estratégicos.	
	Capacidades técnicas, operativas y financieras para desarrollar el proceso de planificación vial vecinal	- Conformación y designación de las instancias políticas, técnicas y consultivas para el proceso de planificación. - Arreglos financieros para la formulación del plan. - Taller participativo: inicio de proceso y capacitación técnica para el proceso de planificación.	
ACOPIO, PROCESAMIENTO, SISTEMATIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN	- Información del contexto de planificación vial vecinal de fuentes primarias y secundarias	- Recajo de información de instituciones de estudios y planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel local y regional, fuentes estadísticas. - Llenado de fichas y mapas temáticos, consolidación y validación de la información en los Talleres municipales y trabajos de campo.	Información integrada de fuentes primarias y secundarias de la red vial terciaria y del contexto subregional para la planificación vial vecinal.
	- Inventario vial actualizado de la red terciaria	- Validación del Inventario Vial de la red terciaria en talleres municipales y trabajo de campo.	
	- Información de fuentes primarias y secundaria integrada por niveles territoriales	- Análisis, sistematización e integración de la información primaria y secundaria.	
DIAGNÓSTICO	La situación de partida y contexto subregional para la planificación vial vecinal.	- Caracterización de la subregión: aspectos físicos-ambientales, sociales, económicos y espaciales relacionada a la problemática vial; y los ejes de desarrollo subregional (definidos en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo). - Identificación de las unidades territoriales de desarrollo diferenciado - Determinación del sistema de asentamientos, los nodos de desarrollo y núcleos de servicios, las centralidades sociales y económicas del territorio y las necesidades de articulación territorial. - Identificación de flujos económicos y sociales del territorio subregional y su articulación a los corredores regionales .	Problemática vial vecinal en el marco de los objetivos de desarrollo local, y de los requerimientos sociales y económicos de articulación territorial e integración a la dinámica regional.
	Diagnóstico vial de red terciaria.	- Análisis del Sistema vial subregional. - Análisis del Sistema de transportes y el rol de los caminos vecinales en los objetivos de desarrollo local - Análisis de la oferta vial terciaria: estado de los caminos vecinales - La problemática vial en el marco de la visión de desarrollo local - Determinación de las demandas de expansión y de intervención vial vecinal	La problemática vial subregional en el marco de los objetivos de desarrollo local y regional.
	Análisis institucional para la gestión vial.	- Capacidades técnicas, operativas y financieras de los municipios para asumir la gestión de la red vial terciaria.	La capacidad institucional para la gestión vial.
PROPUESTA	Estrategia de intervención vial.	- Determinación de los Ejes de integración económica y social articulados al territorio subregional. - Determinación y priorización de los Ejes viales estratégicos subregionales y las vías estratégicas para el desarrollo subregional. - Priorización de los caminos vecinales por orden de importancia en el desarrollo local y su articulación a los ejes/corredores regionales.	Determinación de la importancia de los caminos para el desarrollo subregional e integrados a la visión de desarrollo regional.
	Objetivos y políticas para gestión vial subregional.	- Formulación de los Objetivos y políticas para la gestión vial de la subregion.	Bases para formular el plan de intervención y el plan multianual de inversiones.
	Propuesta del Plan de intervenciones para los caminos vecinales.	- Elaboración del Plan de Intervenciones de caminos vecinales - Elaboración del Plan Multianual de Inversiones para los caminos vecinales.	Plan de intervenciones de caminos vecinales para el desarrollo local con una visión regional.
	Recomendaciones para la gestión del PVV.	- Elaboración de los lineamientos del marco institucional y financiero.	Bases para la gestión vial vecinal.
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PVV	Aprobación, difusión e institucionalización para la implementación del PVV .	- Aprobación del PVV en el Tercer taller subregional. - Instalación de la instancia que se encargará de la difusión, gestión, monitoreo e implementación del Plan vial vecinal.	Plan Vial vecinal .

Fuente: Manual de Procedimientos para la planificación vial subregional de Antioquia (Colombia) y Paraguay

4.5.3. Eventos participativos de la planificación vial vecinal

Durante el proceso de planificación vial vecinal se desarrollarán como mínimo 3 talleres participativos a nivel subregional para socializar y validar los acuerdos tomados. Adicionalmente, de acuerdo a las particularidades de cada territorio y el entorno político social, se deben prever otros mecanismos participativos para el recojo y consolidación de la información. La propuesta plantea el desarrollo de talleres municipales para el recojo y validación de información, así como de los acuerdos que se tomen; adicionalmente, se plantea la necesidad de realizar reuniones con los miembros del Comité Consultivo Vial para la consolidación y validación de información sectorial.

De no contar con la representatividad territorial o sectorial de los actores estratégicos para la validación de los acuerdos propuestos en cada evento, es recomendable programar el desarrollo de talleres municipales a realizarse en los espacios locales.

Con el Primer Taller participativo subregional debe iniciarse formalmente el proceso de planificación vial y la presentación oficial de las instancias representativas que van a participar en el proceso de planificación vial. Los siguientes talleres subregionales tendrán por finalidad exponer los avances realizados y obtener la validación del proceso de planificación por las instancias respectivas.

Los procesos participativos se desarrollan con un referente territorial, utilizando herramientas como mapas parlantes para la elaboración y/o validación de mapas temáticos sobre los diversos temas y sectores de la realidad municipal en relación a la conectividad y accesibilidad a los servicios sociales y productivos, y espacios potenciales que requieren ser articulados. Es decir, analizando cada una de las variables que inciden en el proceso de desarrollo del territorio y, a partir de su referencia espacial a escala urbana, comunal y municipal, regional.

a) *Primer Taller de Planificación Vial Vecinal*, se realiza como parte de las actividades en la fase preparatoria, marcando el inicio del proceso de planificación vial y la presentación formal de las instancias de participación en el proceso por la autoridad máxima de la subregión. En este taller se realiza la capacitación del Equipo Técnico de Planificación en las pautas y criterios teórico metodológico para la formulación del Plan Vial Regional, se elabora el plan de trabajo, y se suscribe el Acta de Acuerdos, donde se registra los acuerdos y compromisos contraídos por los participantes.

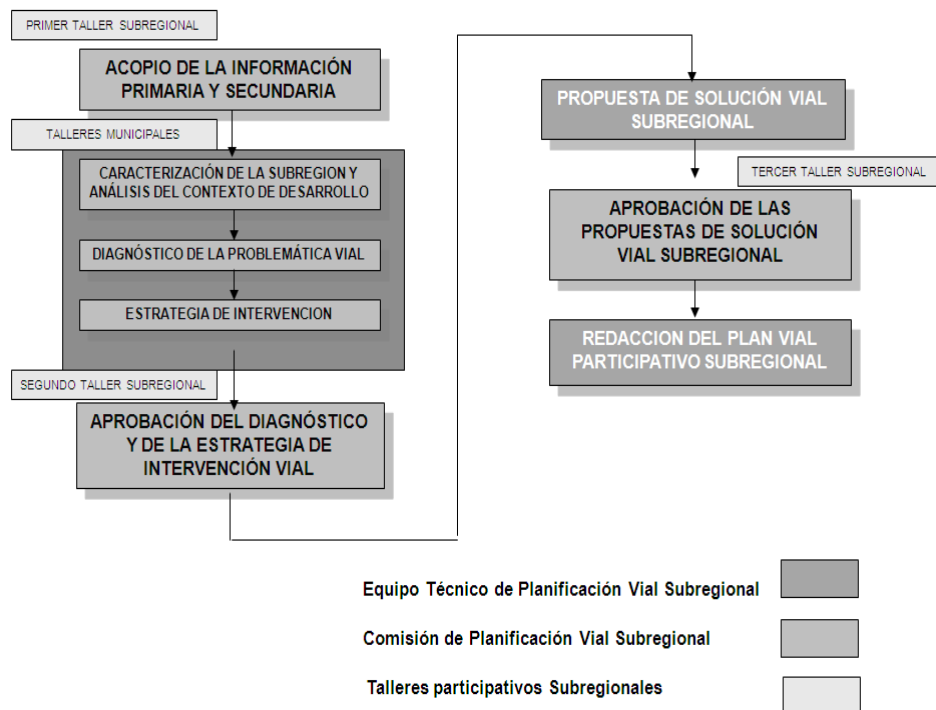
Como parte de la capacitación a los participantes en el proceso de planificación vial a seguir, se realiza actividades de recojo de información primaria a través de fichas municipales y elaboración/validación de mapas temáticos referente a la infraestructura vial y facilidades sociales y productivas de los espacios locales.

b) Los talleres municipales se dan a nivel local, con la finalidad de recoger información de campo, completar/validar la información existente, difundir el proceso para su futura sostenibilidad. Para establecer el número y la localización de los talleres municipales se debe realizar un análisis previo de la información del

territorio, establecer las necesidades de ampliar/validar información, y realizar las coordinaciones con las autoridades regionales para preparar la convocatoria.

- c) *Reuniones con el Comité Consultivo Vial.* El Equipo Técnico de Planificación Vial convocará reuniones con el Comité Consultivo Vial con el objeto de: (i) recabar la información sectorial requerida para la formulación del plan vial vecinal a través de las fichas de información, y (ii) presentar los avances del proceso de planificación para recibir los aportes y observaciones pertinentes. El objetivo de estas reuniones es de consolidar y validar la información recogida y socializar los avances realizados en la fase de diagnóstico de la problemática vial vecinal.
- d) *Segundo Taller de Planificación Vial Vecinal,* tiene por objetivo la presentación y validación del diagnóstico de la problemática vial, la estrategia de intervención vial
- e) particular de cada territorio para su validación, y las propuestas de objetivos y políticas que van a orientar la propuesta de intervención vial vecinal.
- f) *Tercer Taller de Planificación Vial Vecinal,* donde se presenta la propuesta de solución a la problemática vial vecinal para su aprobación final, y la consiguiente redacción final del plan vial vecinal.

Gráfico 4.5.1. TALLERES SUBREGIONALES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL



Fuente: Manual de Procedimientos para la planificación vial subregional de Antioquia (Colombia) y Paraguay

CAPÍTULO 5. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL: PROPUESTA DE CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES VIALES VECINALES BAJO UNA VISIÓN DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. ANÁLISIS COMPARADO APLICADO A DOS SUBREGIONES DE COLOMBIA Y PARAGUAY.

Consideraciones

La estrategia de intervención vial vecinal se enmarca dentro de la fase de “Propuesta de solución a la problemática vial vecinal” desarrollada en el capítulo 4 de la presente investigación, por lo que su aplicación supone el cumplimiento previo de las fases anteriores de la secuencia teórica metodológica propuesta.

La aplicación de la estrategia propuesta a partir de la contextualización del desarrollo subregional y el diagnóstico vial vecinal va a permitir establecer de forma ordenada la prioridad de intervención de los caminos vecinales, en función de su rol en el desarrollo local y en la integración al desarrollo regional.

- En relación al desarrollo local: articulación social y productiva local (accesibilidad de la población rural a núcleos de servicios urbano rurales, centralidades sociales rurales (educación, salud), centralidades económico productivos (centros de servicios a la producción, áreas productivas locales), integración de los espacios de menor desarrollo relativo al sistema urbano departamental. Fortalecimiento de su sistema de asentamientos, continuidad urbano rural.
- En relación a la integración al desarrollo regional: articulación territorial con los corredores económicos y centralidades regionales (nodos de desarrollo intra e inter departamentales, vías nacionales y vías departamentales o de segundo orden).
- Integración a los principios del desarrollo sostenible: reducción de los impactos negativos sobre el medio ambiente, como los impactos indirectos generados por las vías sobre áreas de conservación o protección ecológica.

5.1. PROBLEMÁTICA VIAL EN LOS DOS CASOS DE ESTUDIO PARA LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL

En los siguientes acápite se presenta una síntesis del diagnóstico integrado de los dos casos de estudio. Este desarrollo está enfocado a brindar un contexto a la problemática vial vecinal y sus necesidades de articulación, como base para la aplicación de la propuesta de estrategia de intervención vial para la priorización de intervenciones viales vecinales en el marco del desarrollo local y la articulación al desarrollo regional. En los Anexos 2 y 3 se presentan los mapas y tablas elaborados para cada caso de estudio.

5.1.1. Caso Estudio 1: Subregión Magdalena Medio, Región Antioquia, Colombia

Caracterización general

La subregión del Magdalena Medio Antioqueño forma parte del Magdalena Medio Colombiano que tiene como eje geográfico la sección media del río Magdalena. Es llamada El Corazón de Colombia por su importancia geoeconómica para el desarrollo del país. Se localiza estratégicamente en una zona de cruces e interconexiones de diferentes tipos: de la red vial nacional (férrea, terrestre y fluvial), de la red de infraestructuras (red eléctrica, oleoductos y gasoductos) y de la mixtura entre pobladores de regiones diversas. Geográficamente forma parte del territorio que comprende el “Valle Interandino Colombiano”, cuenca del río Magdalena, conjuntamente con territorios pertenecientes a los departamentos del sur del César, sur de Bolívar y el noreste de Santander. La cuenca del Magdalena Medio se vincula de forma natural y estratégica con el centro y norte del país.

La actividad económica más destacada en la subregión Magdalena Medio es la extracción, procesamiento y transporte de hidrocarburos, actividad que repercute, tanto directa como indirectamente en cinco de los seis municipios que la conforman. En segundo lugar se encuentra la extracción y procesamiento de calizas y mármoles, que son comercializados a través de los puertos Wilches, Barrancabermeja, Puerto Berrio y La Dorada. La actividad agropecuaria principal es la ganadería de ceba y, más recientemente, la ganadería de carne y leche. Magdalena Medio es el segundo productor de ganado de Antioquia.

La subregión Magdalena Medio tiene una población de 101,623 habitantes y una extensión territorial de de 4.777 km.², siendo Yondó el municipio con mayor extensión (1,881 Km²); seguido por Puerto Berrío (1,184 Km²). Está conformado por seis municipios, 153 veredas, 37 centros poblados y 15 corregimientos. Cada municipio cuenta con una cabecera municipal que constituye el área urbana que brinda los servicios sociales y urbanos a la población, los corregimientos se forman en zonas rurales y reúne un conjunto de veredas, centralizando servicios sociales básicos y cumpliendo una función administrativa local. Las veredas son definidas como un centro menor de poblamiento en un corregimiento.

La subregión de Magdalena Medio se encuentra ubicada en la región natural andina. Comprende dos áreas fisiográficamente diferenciables: la planicie cálida del río Magdalena, entre los ríos Alicante e Ité y el río Magdalena (Yondó, Puerto Berrio, Puerto Nare y Puerto Triunfo), entre 75 y 800 m.s.n.m.; y la vertiente cálida y húmeda orientada hacia el mismo río. (Maceo y Caracolí y partes altas de los municipios de Puerto Berrío y Puerto Nare) entre 800 y 1.200 m.s.n.m.

La subregión se localiza en zona subtropical; presenta una precipitación anual promedio entre 2.500 y 3.000 mm y una temperatura promedio entre 27.7°C y 28.4° C. El área de la planicie cálida comprende un importante sistema de ciénagas y caños conectados con los ríos y quebradas integrando un ecosistema de humedales, el cual se ha visto sometido a un acelerado proceso de deterioro por efecto de la expansión de la actividad ganadera que ha llegado a ocupar prácticamente toda la planicie. El

área de la vertiente está conformada por largas y empinadas pendientes con alturas, poseen suelos superficiales y afloramientos rocosos donde se localizan los más grandes yacimientos de roca caliza del departamento.

El Magdalena es el río más importante de Colombia y una importante arteria fluvial de transporte y comunicación de carácter nacional e internacional, desarrollándose en sus orillas importantes centros urbanos como Puerto Berrío y Barrancabermeja.

Dentro de la subregión del Magdalena Medio Antioqueño existen áreas protegidas de carácter nacional y regional, como la Reserva Forestal Protegida del Río Magdalena (24.232,75 Ha.) que se localiza en el municipio de Yondó, y el Cañón del río Alicante (6.292 Ha.) localizada sobre la jurisdicción de los municipios de Maceo y Puerto Berrío,

El territorio de Magdalena Medio se encuentra atravesada por dos oleoductos: el Colombia que lleva el petróleo de la estación Vasconia en Puerto Boyacá a la terminal de Coveñas en el Caribe (corre paralelo a la troncal del Magdalena Medio o Ruta Nacional 45); y el Oleoducto Central, que lleva el petróleo de Cusiana (Yopal), en el piedemonte llanero a Coveñas; además cuenta con la termoeléctrica la Sierra, de propiedad de Empresas Públicas de Medellín; el gasoducto Sebastopol–Medellín, de propiedad de Ecopetrol; y la refinería Refinare.

Como atractivos turísticos, presenta parajes de gran belleza natural localizados principalmente en los municipios de Puerto Nare y Puerto Triunfo. En ecoturismo posee cavernas en los municipios de Caracolí, Maceo y Puerto Berrio, sitios que requieren mayor inversión para el desarrollo de su potencial turístico. En el municipio de Puerto Triunfo, se encuentra el corregimiento de Doradal, el cual constituye un sitio turístico por su arquitectura colonial y por haber sido centro de operaciones y residencia de Pablo Escobar.

Según datos del organismo oficial colombiano de información estadística SISBEN, el último censo del 2009 arroja un incremento poblacional del 12.28% en la subregión, respecto al 2006, como consecuencia de la política de desmovilización de los grupos armados y la promoción del regreso de sus habitantes a la subregión. El mayor incremento se ha producido en las cabeceras municipales (14,15%), los centros poblados evidenciaron un incremento de 4,34%, y la zona rural dispersa 12.19%. El municipio de Puerto Berrío es el más dinámico de la subregión, seguido por Puerto Nare con una tasa de crecimiento de 4,9%, Maceo con 2,8%. El municipio calificado como expulsor de la subregión es Yondó con el -0,5%, seguido por Caracolí con el -0,1%. Gran parte de su población lo conforman inmigrantes de diferentes regiones del país y del interior de Antioquia.

El municipio de Puerto Berrío alberga la mayor población en la subregión (44,19% del total de la población de la subregión) y el 66,17% de la población total urbana; que se explica por su localización estratégica, sus actividades comerciales, la oferta de servicios y las actividades portuarias. Le sigue, en población, Puerto Nare (14,68%), Yondó (14,48%), Puerto triunfo (13,75%), Maceo (7,76%) y Caracolí (5,14%), que constituyen municipios básicamente rurales. La densidad poblacional promedio en

zonas rurales es de 6 habitantes / Km², mientras que su densidad poblacional promedio en zonas urbanas es de 16.5 habitantes / Km².

Magdalena Medio es una de la subregiones que presenta mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el departamento, 30%; mientras que el departamento es de 22.59%. Todos los municipios presentan índices de NBI elevados, siendo mayor en las zonas rurales. Los municipios con mayores NBI son Yondó (98.59), Puerto Berrío (96.62) y Puerto Triunfo (95.46), Puerto Nare es el municipio con menor NBI (84.26).

Históricamente el Magdalena Medio ha contado con una estructura económica basada en la minería y la actividad pecuaria, sobresaliendo su producción a nivel departamental. Otros sectores menos relevantes en la absorción de la población económicamente activa (PEA) son el agrario, la actividad pesquera y alguna actividad industrial.

En la subregión la *ganadería* de doble propósito y de leche se constituye en la actividad principal, ocupa alrededor del 67.02% del área total del territorio subregional. El sistema de explotación ganadero en la subregión es el tipo extensivo y en proceso de expansión, de bajo alcance tecnológico. La comercialización de carne bovina cuenta con una adecuada infraestructura para el transporte de carga y un fortalecido gremio de ganaderos, su principal dificultad es la comercialización del bovino en pie, que incrementa los costos de producción. La comercialización se efectúa principalmente a través de las ferias de ganado de Medellín, Puerto Berrío y La Dorada.

En el año 2005 el sector participaba en agricultura con el 7.4% del producto interno bruto (PIB) de la subregión, siendo los principales cultivos: maíz, cacao, plátano, limón, yuca, arroz y palma de aceite (zona del valle aluvial y en áreas de colonización reciente); y café, cacao, caña, yuca, en la vertiente; además de otros productos de autoconsumo. La limitada oferta vial subregional encarece el precio del transporte de carga entre las áreas productivas y mercados locales y subregionales, afectando la rentabilidad del producto.

El flujo económico que mantiene la subregión con el exterior es mucho más fuerte y dinámico que los que se mantiene internamente entre municipios; el 100% de la producción de hidrocarburos y cemento se exporta a Medellín, el 70% a los productos agropecuarios en promedio van hacia el exterior. El flujo económico interno de la subregión se basa, principalmente, en ganado, leche, maíz, yuca y frutales, siendo los principales destino Puerto Berrio, Puerto Triunfo y Caracolí.

Centralidades económicas del territorio subregional

Infraestructura de apoyo a la producción

Los espacios de comercialización urbano rural local de la subregión de Magdalena Medio lo comprenden las diferentes ferias que se realizan en sus municipios. Dependiendo de los volúmenes de intercambio, los productos que se comercializan y

su área de influencia, presentan una mayor o menor importancia como centralidad económica del territorio. Las ferias se desarrollan generalmente en las cabeceras municipales, siendo la más importante la que se desarrolla semanalmente en Puerto Berrío, ya que genera flujos de comercialización, de carga y de pasajeros a nivel subregional y de las subregiones vecinas.

Sobre el río Magdalena Medio se encuentran instalados los puertos de servicio local y regional de las cabeceras de Puerto Triunfo, Puerto Nare y Puerto Berrío, siendo éste último el más importante por su ubicación estratégica, ya que es paso obligado del oriente hacia el occidente y de la capital de la república hacia la costa norte del país, por lo que se le considera dentro del sistema urbano nacional. Puerto Berrío conjuntamente con los puertos Wilches, Barrancabermeja y La Dorada constituyen la plataforma portuaria de la cuenca del Magdalena Medio.

Tabla 5.1.1: PRINCIPALES FERIAS EN LA SUBREGIÓN DE MAGDALENA MEDIO

MUNICIPIO	FERIA	UBICACIÓN (Municipio o Centro poblado)	PRODUCTO	ÁREA DE INFLUENCIA (veredas donde sale el Ganado)
CARACOLI	Ganadera	Cabecera	Ganado	Canutillo, La Mesa, La Cortada, Las Águilas, El Bagre, el Pital, El Buey
MACEO	Ganadera	Cabecera	Ganado (Bovino)	Todo el municipio
		Puerto Nua	Ganado (Bovino)	Todo el municipio y de la zona Nus (Caracoli, San Roque, Cisneros), Puerto Berrío
YONDO	Ganadera	Cascajera	Ganado (Bovino, Equino y especies menores. Procesamiento de lácteos)	Todo el municipio
PUERTO TRIUNFO	Ganadera	Centro Poblado Corregimiento Doradal	Ganado	Municipio de Puerto Triunfo
PUERTO BERRIO	Ganadera (subasta sugaberrío)	Municipio de Pto. Berrío, vereda Las Flores	Ganado (Macho y hembra de la vante)	Subregional
PUERTO NARE	Ganadera (subasta)	Casco urbano	Ganado	Todo el municipio
	Ganadera	Corregimiento La Unión	Ganado (Bovino y Equino)	Núcleo rural, La Unión y La Arabia
		Corregimiento el prodigio, área de influencia hasta Puerto Nare	Ganado (Bovino y Equino)	Zona occidental del municipio
		Cominales lo ajo	Ganado (Bovino y Equino)	Zona novo occidental del municipio

Fuente: Plan Vial Vecinal de la subregión del Magdalena Medio.

Áreas Diferenciadas por su dinamismo

Sobre el territorio se producen diferentes dinámicas sociales, económicas que determinan espacios diferenciados por su nivel de desarrollo relativo; estas zonas se puede clasificar en:

- Zonas dinámicas: Son aquellas donde se desarrollan actividades económicas y productivas que permiten una rentabilidad positiva, sus excedentes son comercializados al interior y exterior del municipio o subregión. La población cuenta con servicios básicos, accesibilidad a servicios adecuados de educación, salud y de apoyo a la producción. Poseen centros poblados que constituye centralidades sobre un área de influencia, articulados al sistema urbano por una red vial eficiente.

- Zonas Estancadas: Son aquellas donde las actividades económicas y productivas han alcanzado un determinado nivel de desarrollo, pero la producción sirve a niveles locales y de autoconsumo, con bajos rendimientos y mercados desarticulados. Cuentan con limitado acceso a los servicios sociales y productivos por una vialidad que no brinda el servicio requerido todo el año. Sus centros poblados muestran un crecimiento poblacional similar o por debajo del promedio subregional.
- Zonas Marginales: Son aquellas que presentan limitada accesibilidad al sistema urbano subregional, territorios sub-ocupados y con economías de subsistencia o bajo nivel mercantil, servicios básicos y urbanos deficientes y limitadas potencialidades.

Tabla 5.1.2: ÁREAS DIFERENCIADAS POR SU DINAMISMO – SUBREGIÓN MAGDALENA MEDIO

MUNICIPIO	ZONAS	CENTROS POBLADOS	AREA DE INFLUENCIA	ACTIVIDAD ECONÓMICA	CENTROS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN
CARACOLI	Dinámica	Cabecera	Río Nus	Agropecuaria, Turismo, Administración financiera	Cabecera
	Estancada	Zona Rural	Área Rural	Agropecuaria y autoconsumo	Zona Rural
	Marginal	Zona Rural	Área Rural	Agropecuaria y autoconsumo	Zona Rural
MACEO	Dinámica	Cabecera, Puerto Nus	Guardasol, Tres Piedras, San Lucas y San Cipriano	Agropecuaria, Turismo incipiente, Administración financiera	Cabecera
	Estancada	La Floresta	La Floresta	Agropecuaria y autoconsumo	La Floresta
	Marginal	La Susana	La Susana	Agropecuaria y autoconsumo	La Susana
YONDO	Dinámica	Cabecera, San Miguel de Tigre	La Cascajera, La Represa, El Dique, El Puerto, La Cabaña y Yondo Nuevo	Agropecuaria, Industrial, Pesca	Cabecera, San Miguel de Tigre
	Estancada	Puerto Casabe, Puerto Los Mangos	Puerto, La Cabaña, San Miguel del Tigre, La Rompida Nº 2	Agropecuaria	Puerto Casabe, Puerto Los Mangos
	Marginal	San Francisco, El Bagre	San Francisco, Jabonal, No te Pasees, Vietnam	Agropecuaria y autoconsumo	San Francisco, El Bagre
PUERTO TRIUNFO	Dinámica	Cabecera, Doradal, Puerto Perales, Estación Corcona y Estación Las Mercedes	Municipio de Puerto Triunfo	Agropecuaria, Turismo, Administración financiera, Servicios a la producción, Pesca	Cabecera, Doradal, Puerto Perales, Estación Corcona y Estación Las Mercedes
	Estancada	La Florida, Tres Ranchos y Santiago Berrio	La Florida, Tres Ranchos y Santiago Berrio	Agropecuaria	La Florida, Tres Ranchos y Santiago Berrio
	Marginal	Alto del Pollo y Estación Pita	Alto del Pollo y Puerto Pita	Agropecuaria y autoconsumo	Alto del Pollo y Estación Pita
PUERTO BERRIO	Dinámica	Cabecera, Virginia, Minas del Vapor, Cristalinas, El Brasil, San Juan de Bedout y Estación Malena	Jardín, Grecia, Virginias, Minas del Vapor, Cristalina, San Juan de Bedout y Estación Malena	Agropecuaria, Pesca, Servicios a la producción, Minería aurífera, Industria manufacturera y agropecuaria, Turismo incipiente, Administración financiera	Cabecera, Virginia, Minas del Vapor, Cristalinas, El Brasil, San Juan de Bedout y Estación Malena
	Estancada	La Carlota, Murillo, Las Flores, Bodegas	Jardín, Grecia, Virginias, Minas del Vapor, Cristalina, San Juan de Bedout y Estación Malena	Agropecuaria y autoconsumo	La Carlota, Murillo, Las Flores, Bodegas
	Marginal	Alto de Bolívar, La Calera, Sabaletas, Palestina y Santa Martina	Alto de Bolívar, La Calera	Agropecuaria y autoconsumo	Alto de Bolívar, La Calera, Sabaletas, Palestina y Santa Martina
PUERTO NARE	Dinámica	Cabecera, La Sierra	La Sierra, Peñafior y Mulas	Industrial, Mercantil, Pesca, Agropecuaria, Turismo incipiente, Administración financiera, Servicios a la producción, Minería aurífera de carácter enclave	Cabecera, La Sierra
	Estancada	La Unión	Núcleos de los Dellrios, La Arabia y La Unión	Agropecuaria de autoconsumo, Zona petrolera	La Unión
	Marginal	La Pesca	Área Rural	Pesca, Agropecuaria de autoconsumo, Turismo incipiente	La Pesca

Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

Áreas de especialización productiva

La subregión del Magdalena Medio se caracteriza por ser eminentemente minero, siendo sus principales productos el petróleo, cemento y cal; productos que son comercializados mayormente fuera de la subregión. Le sigue en importancia el sector de servicios y el pecuario, con menor participación en el PBI subregional.

Tabla 5.1.3: ÁREAS DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA EN LA SUBREGIÓN DE MAGDALENA

MUNICIPIO	PRODUCCION EN ORDEN DE IMPORTANCIA (a)	GRADO DE IMPORTANCIA MUNICIPAL (b)	GRADO DE IMPORTANCIA SUBREGIONAL (c)	MERCADO PRINCIPAL AL QUE SE DESTINA	ÁREAS / CENTROS DE SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN
CARACOLI	Agrícola y Pecuaria	Alta	Alta	Medellín	Varias veredas
	Turismo	Media	Media	Medellín subregional	Cabecera
	Servicios	Baja	Baja	Local	Cabecera
MACEO	Agrícola y Pecuaria	Alta	Alta	Local	Cabecera
	Turismo	Media	Media	Local	Cabecera
	Servicios	Baja	Baja	Local	Cabecera
YONDO	Minería	Alta	Alta	Barrancabermeja	Cabecera
	Servicios	Baja	Baja	Local	Cabecera
	Turismo	Baja	Baja	Barrancabermeja	Cabecera
	Agrícola y Pecuaria	Alta	Media	Local	Cabecera
PUERTO TRIUNFO	Turismo	Alta	Alta	Regional	Doradal y Santiago
	Servicios	Media	Media	Local	Cabecera
	Minería	Alta	Alta	Nacional	Puerto Perales
	Agrícola	Baja	Baja	Local	Santiago Berrio
	Pesca	Baja	Baja	Local	Estación Cocorna
PUERTO BERRIO	Comercio	Alta	Alta	Regional y Nacional	Cabecera
	Servicios	Alta	Alta	Regional, Nacional, Internacional	Cabecera
	Pecuaria	Baja	Baja	Regional	Veredas
	Pesca	Baja	Baja	Regional	Veredas Ribereñas
	Minería	Alta	Alta	Internacional y Nacional	La Sierra
PUERTO NARE	Agrícola	Alta	Baja	Medellín y municipios aledaños	Veredas
	Turismo	Media	Baja	Municipios aledaños	Cabecera, La Sierra

Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

- (a) Se refiere al orden de importancia, sea por volumen/rentabilidad de sus principales productos.
 (b) Se refiere a la importancia que tienen esos productos para el desarrollo municipal.
 (c) Se refiere a la importancia que tienen esos productos para el desarrollo subregional.

Esquema de organización territorial

El sistema urbano de las ciudades colombianas se configura como un sistema jerarquizado, extendido predominantemente a lo largo de sus cordilleras y con proximidad a las costas sobre el mar Caribe y el Océano Pacífico, concentrando aproximadamente el 80% de la población urbana de país. Este sistema se encuentra caracterizado por la primacía de Bogotá, ciudad capital, seguida por Medellín, Cali y Barranquilla; le siguen 33 ciudades intermedias, con poblaciones entre 100 mil y 1 millón de habitantes; y más de mil centros urbanos con menos de 100 mil habitantes.

El sistema urbano departamental se articula al sistema urbano nacional a través de la ciudad de Medellín, como principal centroide de la red urbana departamental de Antioquia. La subregión del Magdalena Medio Antioqueño forma parte del Magdalena

Medio Colombiano de gran importancia geoeconómica para el desarrollo del país por su actividad industrial y comercial, la actividad agrícola y los asentamientos mineros de explotación aurífera, petrolera, de calizas, cuarzo y mármoles, comercializados a través de los puertos Wilches, Barrancabermeja, La Dorada y Puerto Berrío, esta última ubicada estratégicamente en el paso entre el oriente hacia el occidente, y de la capital hacia la costa norte del país.

El río Magdalena, conjuntamente con las Carreteras Nacionales N° 60 y N° 62 y la Troncal de La Paz³ constituyen las principales vías de comunicación y comercialización de la subregión. Históricamente el río Magdalena ha tenido y tiene un rol preponderante en la dinámica de ocupación del territorio, la configuración del territorio y en el desarrollo y localización de los centros urbanos, determinando que muchas veces estos últimos, por su historia, cultura y economía se integren más a las zonas fronterizas vecinas que al departamento en sí.

El sistema urbano subregional está conformado por 43 centros urbanos, 6 cabeceras municipales y 37 centros poblados, con un total de población de 80.5074 habitantes (58.04% de la población total de la subregión), y una población rural dispersa que asciende a 21.116 habitantes. Cada municipio cuenta con una cabecera como principal centro de servicios-administrativos y de desarrollo económico, complementado por otros centros poblados importantes por su posicionamiento espacial, en términos de accesibilidad vial (vías nacionales y departamentales), y dinamismo económico.

Puerto Berrío, cabecera del municipio del mismo nombre, es el principal centro urbano de la subregión y el único que forma parte de la red del sistema urbano departamental. Concentra una población de 37,412 habitantes, mientras que el segundo centro urbano que le sigue en tamaño poblacional, La Sierra en el municipio de Puerto Nare, tiene 5,662 habitantes. A pesar de la importancia que presenta Puerto Berrío y su ventajosa localización en el espacio subregional, las deficiencias de articulación vial e integración espacial han determinado que las dinámicas económicas y sociales de municipios como Yondó, Maceo y Caracolí se integren a otras subregiones. Las cabeceras de municipio, a excepción de Maceo y Caracolí, y los dos principales centros poblados de la subregión se conectan por la vía departamental longitudinal que atraviesa el territorio.

De los 38 centros poblados identificados en la subregión, 4 se encuentran en el rango de menos de 100 habitantes, con una población de 311 habitantes; en el rango entre 100 y 1000 habitantes se encuentran 27 centros poblados, con una población de 9.895 habitantes; en el rango de 1000 a 2000 habitantes se encuentran 3 centros poblados, con una población de 3.708 habitantes; y en el rango de centros poblados mayores a

³ Carretera en Antioquia que une los municipios de Puerto Triunfo, Puerto Nare, Puerto Berrío, Yondó, Remedios, Segovia, Zaragoza y Caucasia.

⁴ SISBEN 2008

2000 habitantes se encuentran 8 centros poblados, con una población de 75.535 habitantes. En este rango se ubican las 6 cabeceras municipales y solamente 2 centros poblados, La Sierra (Puerto Nare) con 5.662 habitantes, Doradal (Puerto triunfo) con 3.782 habitantes.

Nodos de desarrollo y núcleos de servicios urbano-rurales

La priorización de los nodos de desarrollo y su posterior segmentación por importancia alta, media y baja permitirá aplicar los criterios para determinar la importancia de los caminos vecinales por su integración a los ejes de integración económica y sociales regionales.

La subregión posee 8 centros urbanos considerados como nodos de desarrollo y que conforman el sistema urbano subregional. De ellos el único nodo de importancia alta es Puerto Berrío; en el segundo grupo de nodos de importancia media, se han identificado los centros urbanos de El Doradal en el municipio de Puerto Triunfo, el centro urbano La Sierra en el municipio de Puerto Nare, la cabecera del municipio de Yondó, la cabecera del municipio de Puerto Nare y la cabecera del municipio de Maceo. En el grupo de importancia baja se ha identificado a la cabecera del municipio de Caracolí, la cabecera del municipio de Puerto Triunfo y el centro urbano de Puerto Perales. La cabecera de Puerto Berrío es el principal nodo de desarrollo de la subregión del Magdalena Medio Antioqueño, debido a que presenta una tasa de crecimiento urbana de 9,44%, mayor a la tasa de crecimiento urbana de la subregión (5,38%); asimismo, su población urbana en volumen es significativamente mayor al resto. Está ubicada dentro de la zona de desarrollo dinámico, con un importante rol dentro de la producción subregional, generando impactos positivos en su ámbito de influencia.

Para el caso de Magdalena Medio se ha considerado como núcleos de servicios urbano rurales a los centros poblados⁵ mayores a 100 habitantes, identificándose en un total 38, que brindan las funciones urbanas básicas a la población dispersa de su área de influencia, y facilidades para servicios de apoyo a la producción, a la par que constituyen factores de cohesión social y territorial a nivel local. Para determinar la importancia de los núcleos de servicios se asume los criterios de volumen poblacional, dinámica de crecimiento poblacional y funciones urbanas que brinda a la población. La priorización de los núcleos de servicios urbano rurales y su posterior segmentación por importancia alta y baja permitirá aplicar los criterios para determinar la importancia de los caminos vecinales para el desarrollo local, en sus objetivos de cohesión territorial y cohesión social y económica local.

⁵ **Centro Poblado:** Se entiende como centro poblado, un área con características urbanas ubicada en el espacio rural del municipio, conformado por 20 o más viviendas contiguas. Dentro de estos centros poblados se tienen corregimientos, caseríos e inspecciones. (Decreto 097 de 2006, Ley 505 de 1999, Definiciones DANE).

Tabla 5.1.4: IMPORTANCIA DE LOS NODOS DE DESARROLLO – MAGDALENA MEDIO

CENTRO URBANO	MUNICIPIO	POBLACIÓN (hab)	ORDEN DE IMPORTANCIA POR VOL. POB.	T.C.	ORDEN DE IMPORTANCIA POR T.C.	INDICADOR DE IMPORTANCIA	ORDEN DE IMPORTANCIA DEL NODO	IMPORTANCIA DEL NODO
Cabecera	Puerto Berrio	37,412	1	9.44%	1	2	1	Alta
La Sierra	Puerto Nare	5,662	2	3.06%	4	6	2	Media
Cabecera	Puerto Nare	4,849	4	5.45%	2	6	3	
Cabecera	Yondo	5,637	3	2.68%	5	8	4	
Cabecera	Maceo	2,962	6	3.31%	3	9	5	
Doradal	Puerto Triunfo	3,782	5	1.29%	6	11	6	
Cabecera	Caracoli	2,929	7	-1.04%	7	14	7	Baja
Cabecera	Puerto Triunfo	2,746	8	-1.30%	8	16	8	
Puerto Perales	Puerto Triunfo	1,986	9	-3.71%	9	18	9	

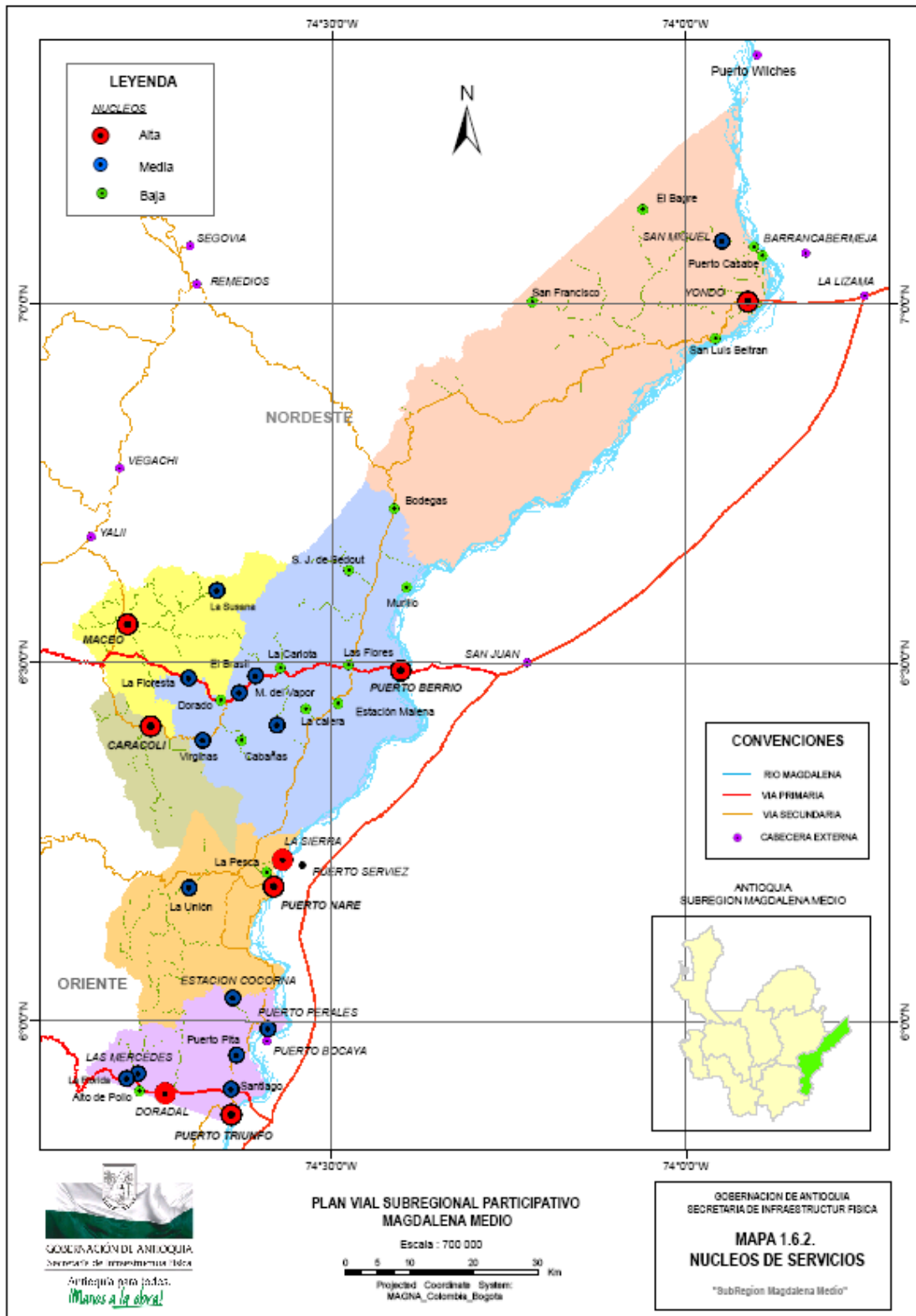
Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

Tabla 5.1.5: IMPORTANCIA DE LOS NUCLEOS DE DESARROLLO – MAGDALENA MEDIO

Nº	CENTRO POBLADO / AGLOMERACION	MUNICIPIO	Nº HABITANTES (2008)	JERARQUIA POR VOLUMEN POBLACIONAL	JERARQUIA POR FUNCIONES URBANAS	INDICADOR DE IMPORTANCIA DEL NUCLEO (Puntaje)	Nº ORDEN DE IMPORTANCIA DEL NUCLEO	IMPORTANCIA DEL NUCLEO
1	Cabecera	Puerto Berrio	37,412	1	1	2	1	Alta
2	Cabecera	Yondo	5,637	3	3	6	2	
3	La Sierra	Puerto Nare	5,662	2	6	8	3	
4	Cabecera	Puerto Nare	4,849	4	5	9	3	
5	Cabecera	Caracoli	2,929	7	3	10	5	
6	Cabecera	Puerto Triunfo	2,746	8	2	10	5	
7	Doradal	Puerto Triunfo	3,782	5	6	11	7	
8	Cabecera	Maceo	2,962	6	8	14	8	
9	Puerto Perales	Puerto Triunfo	1,986	9	9	18	9	Media
10	Las Mercedes	Puerto Triunfo	1,246	10	9	19	10	
11	Puerto Cocorna	Puerto Triunfo	1,244	11	11	22	11	
12	La Floresta	Maceo	896	12	12	24	12	
13	Santiago Berrio	Puerto Triunfo	637	15	12	27	13	
14	La Susana	Maceo	558	17	12	29	14	
15	La Unión	Puerto Nare	558	18	12	30	15	
16	La Florida - Tres R	Puerto Triunfo	619	16	16	32	16	
17	Virginias	Puerto Berrio	502	19	18	37	17	
18	Minas del Vapor	Puerto Berrio	393	20	19	39	18	
19	Estación Pita	Puerto Triunfo	275	24	16	40	19	
20	San Miguel del Tigr	Yondo	822	13	28	41	19	
21	El Brasil	Puerto Berrio	329	22	19	41	21	
22	Cristalina	Puerto Berrio	318	23	19	42	22	
23	La Pesca	Puerto Nare	789	14	34	48	23	Baja
24	Bodegas	Puerto Berrio	218	29	19	48	24	
25	San Francisco	Yondo	342	21	28	49	24	
26	Murillo	Puerto Berrio	209	30	19	49	26	
27	Estación Malena	Puerto Berrio	248	26	24	50	26	
28	Puerto Mangos - T	Yondo	241	27	24	51	28	
29	La Carlota	Puerto Berrio	223	28	28	56	29	
30	Cabañas	Puerto Berrio	178	32	24	56	30	
31	Las Flores	Puerto Berrio	197	31	28	59	31	
32	San Juan de Bedou	Puerto Berrio	254	25	38	63	31	
33	Puerto Casabe	Yondo	158	35	28	63	33	
34	San Luis Beltran	Yondo	148	36	28	64	34	
35	Dorado - Calamar	Puerto Berrio	175	33	38	71	35	
36	El Bagre	Yondo	169	34	38	72	36	
37	La Calera	Puerto Berrio	105	38	34	75	37	
38	Alto del Pollo	Puerto Triunfo	130	37	38	75	38	

Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

Mapa 5.1.1: NODOS Y NÚCLEOS DE SERVICIOS – MAGDALENA MEDIO



Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

Centralidades sociales culturales

Las centralidades sociales están conformadas por las facilidades educativas y de salud. La subregión cuenta con un hospital de segundo grado localizado en Puerto Berrio, con impacto en los municipios circundantes, y con hospitales de primer grado en: Caracolí, Maceo, Puerto Nare, Puerto Triunfo y Yondó; todos los municipios están dotados de puesto de salud, y en Caracolí, Puerto Berrio y Puerto Nare con consultorios médicos, los dos últimos también cuentan con consultorios odontológicos y laboratorios clínicos, en el caso de Puerto Triunfo, cuenta con un laboratorio clínico.

En cuanto a infraestructura educativa, cuenta con un total de 162 locales de educación (preescolar, primaria y secundaria) distribuidos en su territorio, de los cuáles 9 establecimientos se encuentran inactivos por la alta migración que sufrió años anteriores. El país y la subregión en particular enfrentan una problemática particular en la reconstrucción de los servicios sociales a la población. Se acusa una baja calidad, cobertura y pertinencia del servicio educativo y social, los niños caminan grandes distancias a sus centros educativos, por la deficiente infraestructura vial.

Diagnóstico vial vecinal

El sistema de transporte de la subregión, se organiza a través del río Magdalena, las vías secundarias longitudinales 310 y 311 y los ejes transversales constituidos por las Rutas Nacionales 60 y 62. Estas vías concentran los principales flujos económicos y sociales de la subregión. El río Magdalena funciona como el eje del sistema regional, en cuya margen derecha se encuentra la Troncal del Magdalena Medio o Troncal de la Paz (Ruta 45), ruta que atraviesa el territorio colombiano desde Bogotá hasta Barranquilla y Santa Marta. La intercomunicación fluvial dentro del territorio subregional se da entre los municipios ribereños de Puerto Triunfo, Puerto Nare, Puerto Berrío y Yondó, éste último se comunica principalmente con Barrancabermeja. Básicamente, los puertos ubicados en los municipios de Puerto Berrio y Puerto Nare (La Sierra), se encuentran articulados por una vía secundaria que se une a la Troncal del Magdalena.

El sistema férreo, históricamente importante en el desarrollo del territorio colombiano, completa el sistema que corre paralelo al río Magdalena y comunica directamente las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga con el Puerto Marítimo de Santa Marta. En la subregión comunica a Puerto Triunfo, Puerto Berrío y Puerto Nare en un trayecto de 33 Km. En cuanto al transporte aéreo cuenta con un aeropuerto en el municipio de Puerto Berrío y otros, de carácter privado, localizados en Yondó y Puerto Nare

La red vial primaria tiene una longitud de 215.58 km., está conformada por la Ruta N° 60 y la Ruta N° 62. Estas articulan las principales ciudades del departamento entre sí, y a éstas con los principales nodos de desarrollo externos a la subregión. Conforman los ejes estratégicos de integración económica del país y del departamento, formando corredores económicos nacionales e Internacionales.

- La Ruta N° 60: La Mansa – Primavera y Medellín – Puerto Triunfo; esta ruta se articula con Bogotá y se encuentra pavimentada.
- Ruta N° 62, conformada por las vías Turbo – Medellín – Puerto Berrío - vía Troncal del Magdalena; esta ruta se encuentra en su totalidad asfaltada.

Tabla 5.1.6: RED VIAL DE LA SUBREGIÓN DE MAGDALENA MEDIO

JERARQUIA RED VIAL	ASFALTADA	AFIRMADA	SIN AFIRMAR	TROCHA	TOTAL
Primaria	215.18				215.18
Secundaria	13.43	312.40			325.83
Terciaria	32.49	299.17	369.98		701.64
Total	261.10	611.57	369.98	0.00	1,242.65

Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

La red vial secundaria, dentro de la subregión del Magdalena Medio Antioqueño, tiene una longitud de 325,83 Km., de las cuales, solamente 13,43 Km. están pavimentadas. Estas vías cumplen un rol integrador dentro de la subregión, conectando las cabeceras de la subregión a la red vial primaria; articulando dos vías primarias; y sirviendo de vía colectoras a las vías terciarias. La subregión cuenta con 14 vías departamentales. Las vías secundarias 310 y 311 parten de la ruta nacional 62 atravesando longitudinalmente el territorio subregional hasta articularse con Yondó en el extremo nor-este de la subregión.

Existe un mayor desarrollo de la red vial en la porción sur del departamento en razón a una mayor ocupación del territorio, pudiendo identificarse un sistema vial multimodal donde los caminos vecinales se conectan a las vías secundarias o primarias articulando los centros poblados al sistema urbano departamental, mientras que al extremo nor-este del departamento se esboza un desarrollo vial alrededor de la cabecera Yondó, articulada al sistema urbano de Barrancabermeja.

La red vial terciaria de la subregión del Magdalena Medio Antioqueño lo conforman 97 vías vecinales, con una longitud total aproximada de 701,65 Km., de los cuales 32,49 Km. son asfaltados, 299,17 Km. son afirmados y 369,98 Km. son de tierra. El 53% de la longitud vial vecinal es de tierra y 23% afirmada. Las vías vecinales asfaltadas se ubican en el extremo norte en el municipio de Yondó. Puede observarse en el cuadro que más del 60% de sus vías se encuentran en mal estado afectando la accesibilidad de la población y la rentabilidad de sus productos por el incremento en los precios del transporte. Las vías de tierra y afirmada requieren constante mantenimiento especialmente en zonas de alta pluviosidad, como Magdalena Medio.

Los municipios de Puerto Berrío y Maceo presentan una trama vial que le permite una mayor integración territorial con respecto a los otros municipios al encontrarse atravesadas por vías primarias y secundarias asfaltadas y en buen estado, además de la vía fluvial que en Puerto Berrío ha constituido su principal factor de dinamismo económico. Las cabeceras de Caracolí y Puerto Triunfo presentan también un adecuado nivel de articulación, mediante vías secundarias de corto tramo se conectan a las principales vías primarias; además, cuentan con acceso mediante vía fluvial y férrea. La cabecera de Yondó y la cabecera de Puerto Nare son las que presentan

mayores obstáculos para su articulación territorial, se encuentran articuladas a la red vial subregional por vías secundarias afirmadas en mal estado de conservación.

Tabla 5.1.7: ESTADO DE LA RED VIAL TERCIARIA POR SUPERFICIE DE RODADURA

TIPO DE SUPERFICIE	ESTADO DE VIA								LONGITUD TOTAL (km)	TOTAL
	BUENO		REGULAR		MALO		MUY MALO			
	LONG (km)	%	LONG (km)	%	LONG (km)	%	LONG (km)	%		
Afirmado			51.98	28.6%	212.50	49.9%	34.71	37.0%	299.19	42.6%
Asfaltado			32.49	17.8%		0.0%		0.0%	32.49	4.6%
Tierra			97.59	53.6%	213.28	50.1%	59.11	63.0%	369.98	52.7%
Total			182.06	100.0%	425.78	100.0%	93.82	100.0%	701.66	100.0%

Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

El servicio de transporte de carga y pasajeros en el modo carretero es mayormente prestado por empresas informales, a excepción de Puerto Berrío, desde donde se presta servicios de transporte a rutas intersubregionales. El servicio de transporte de mercancías hacia el exterior de la subregión se realiza a través de empresas formalmente constituidas que brindan el servicio en base a normas establecidas por el Ministerio de Transporte de Colombia. Este servicio hace uso de la red vial primaria que se encuentra asfaltada y en buen estado.

Los transportistas individuales brindan el servicio de transporte de carga mediante el trato directo con el usuario, en función a la estacionalidad de los productos; se realiza desde los centros de producción hacia las cabeceras municipales.

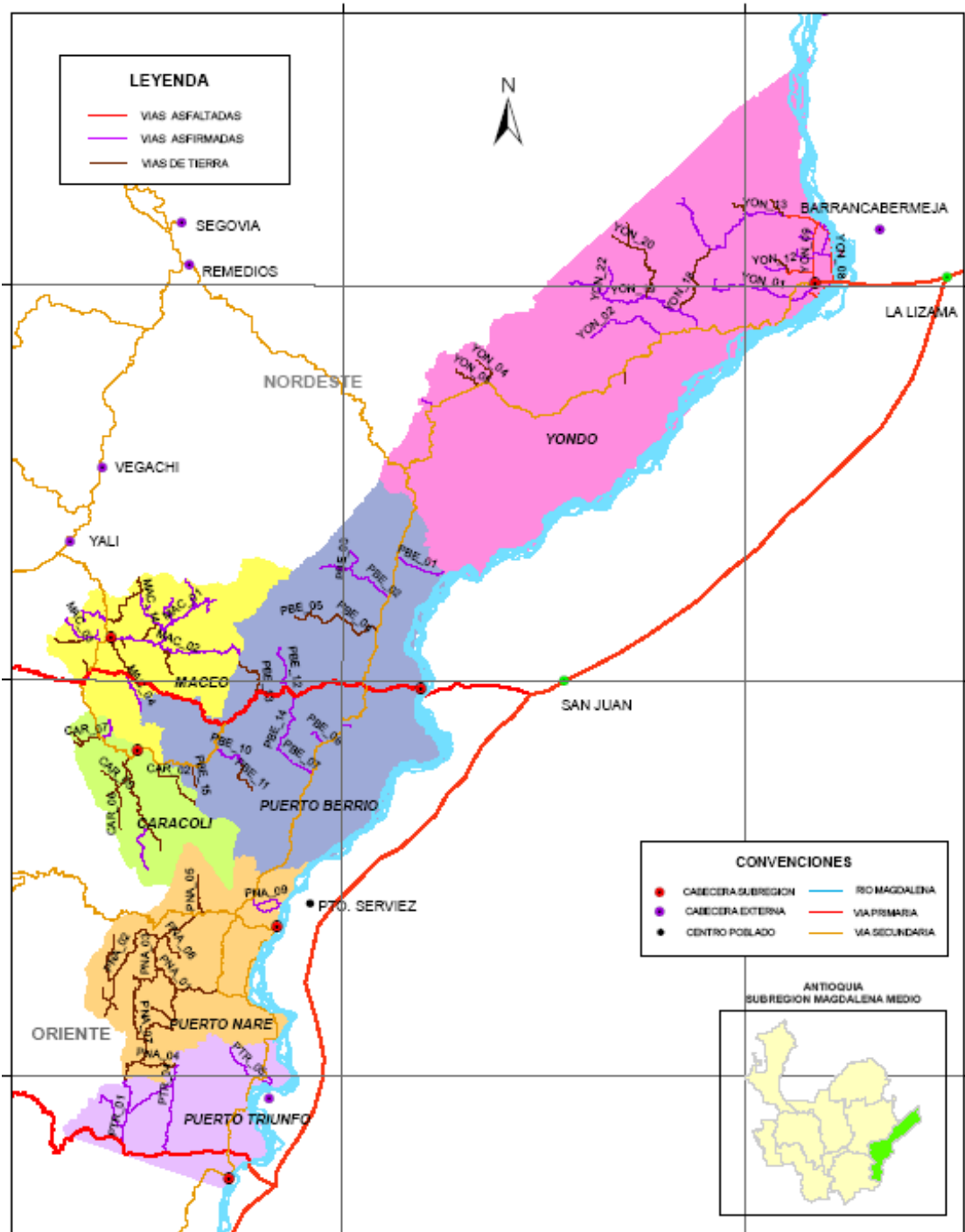
Problemática vial e incidencia de la oferta vial en el desarrollo local y subregional

La existencia de un sistema de transporte multimodal en la subregión, organizada en torno al río Magdalena como modo fluvial, las rutas nacionales transversales 60 y 62 como modo carretero, y la vía férrea Bogotá - Medellín - Bucaramanga - Puerto Marítimo de Santa Marta; conectan la subregión con los principales mercados regionales, y la articulan al sistema vial regional, permitiendo acceder a mercados regionales y nacionales.

Dentro del territorio subregional, las vías secundarias longitudinales 310 y 311 articuladas a este sistema de transporte multimodal configuran el sistema vial de la subregión. El sistema vial al interior del territorio subregional presenta serias deficiencias en su función de integración territorial: una porción sur con una red vial desarrollada, frente a una porción norte articulada solamente a Puerto Berrío por una débil vía secundaria en mal estado de conservación. Se pueden identificar "islas" desarticuladas del sistema como producto de la geografía, las relaciones histórico sociales y productivas de las áreas fronterizas de la subregión con sus vecinos, y un factor decisivo: la migración por la situación de guerra civil y lucha armada. La red vial terciaria se desarrolla de acuerdo a las necesidades de conectividad: densa en la porción sur donde existe mayor ocupación poblacional, y limitada en la porción norte al extremo nor-este brindando accesibilidad a la población de la cabecera de Yondó y su área de influencia

Como consecuencia de una oferta vial inequitativa territorialmente entre la porción sur y norte de la subregión, se observa un mayor desarrollo relativo de la primera sobre la segunda; el municipio de Yondó que conforma la parte norte, se encuentra mejor integrada social y económicamente a la subregión vecina del departamento de Santander y mantiene mayor dinamismo con la cabecera de Barrancabermeja, respondiendo a estas dinámicas su red vial vecinal.

Mapa 5.1.2: RED VIAL SUBREGIONAL – MAGDALENA MEDIO



Fuente: Plan Vial Participativo de Magdalena Medio

Por otro lado, la oferta vial vecinal de la subregión se encuentra en un 80%, en mal y muy mal estado, con un el 95,37% de la red vial vecinal afirmada o en tierra expuestas a una alta pluviosidad e inclemencias del clima, e insuficientes acciones de mantenimiento vial. La limitada transitabilidad de sus vías incide en el incremento del costo de transporte de sus productos y la accesibilidad de la población a servicios sociales y productivos, obstaculizando el logro de los objetivos de desarrollo local.

Estos factores, unido al nivel de poblamiento de los municipios y el potencial productivo de estos, hace que la integración territorial de sus espacios locales difiera entre zonas, existen algunas con bajo nivel de accesibilidad por las limitaciones de la oferta vial, mientras que existen zonas, como la zona sur de la subregión, que tienen una red de vías vecinales bien definidas y articuladas con los ejes viales principales.

A nivel local, en los distritos rurales no existe transporte público regular, la población rural accede desde sus espacios locales a las facilidades sociales (educación y salud) y productivas (ferias) utilizando ya sea transporte particular o transporte con vehículos menores, acémilas/caballo, o a pie; existen camionetas rurales que prestan el servicio pero no en forma regular; el riesgo de no contar con niveles de transitabilidad adecuados que les permita brindar el servicio con una demanda asegurada, desincentiva la inversión en transporte público local.

5.1.2. Caso Estudio 2: Departamento de Alto Paraná, Paraguay

Caracterización general

Paraguay es un país mediterráneo con dos regiones claramente diferenciados por su geografía, historia y proceso de desarrollo político y socioeconómico: la región Oriental y la región Occidental, siendo la primera, denominada también “región exportadora” la de mayor desarrollo económico. El departamento de Alto Paraná forma parte de esta región, y lidera con su ciudad capital Ciudad del Este su desarrollo.

Alto Paraná es un departamento eminentemente agrícola, de tipo empresarial, altamente mecanizado y con fines de exportación; siendo sus principales productos la soja, el trigo y el maíz; esta actividad económica se ve complementada por los servicios y comercio que gira alrededor de la agricultura. Cabe destacar que la actividad agrícola funciona como una estructura empresarial, configurando y reordenando el territorio y la población de acuerdo a sus necesidades productivas y de comercialización.

Las áreas productivas de Alto Paraná se desarrollan alrededor de dos vías de comunicación fundamentales, la vía terrestre y la vía fluvial. Alto Paraná está articulado longitudinalmente por la Super Carretera que nace en la capital departamental, Ciudad del Este, y llega hasta el Salto del Guairá, capital de Canindeyú. Esta ruta es asfaltada y se encuentra en buen estado. En forma transversal, Alto Paraná se ve cruzada por la Ruta 7, vía que igualmente se encuentra

asfaltada y en buen estado. Estas rutas se ven complementada por las rutas de interconexión de los centros poblados más alejados y a la vez con puertos.

Alto Paraná, con una economía altamente diversificada, presenta una especial importancia geopolítica y económica para el país por su localización estratégica con los países vecinos integrantes del MERCOSUR. Es el segundo departamento en importancia después de la región metropolitana de Asunción, con una alta dinámica poblacional (tasa de crecimiento poblacional de 5.0% sobre el promedio del país que es de 2,3%). La influencia de la actividad económica de Alto Paraná, tanto del sector comercio fronterizo, como del agropecuario, agro-industrial; y los importantes recursos hidro-energéticos, constituyen factores decisivos en la economía nacional y en los ingresos fiscales del mismo, aporta al fisco cuatro veces más de los que recibe del presupuesto nacional.

El distrito capital de Alto Paraná, Ciudad del Este conforma con los distritos conurbados de Hernandarias, Presidente Franco y Minga Guazú, una gran aglomeración que representan en conjunto, aproximadamente el 70% de la población total del departamento y el 90% de la población urbana total departamental. Esta aglomeración se encuentra localizada en el sitio denominado las Tres Fronteras, punto geopolítico donde convergen los territorios de Argentina, Brasil y Paraguay, divididos por el río Paraná y el Iguazú; y conectada con su par, ciudad gemela brasilera de Foz de Iguazú a través del puente carretero internacional "La Amistad." Sobre este puente se da un fuerte tránsito de comercio fronterizo y flujo turístico entre los países vecinos, intensificada por la carretera que une Ciudad del Este y la capital del país, Asunción, generando un importante desarrollo sobre los espacios que articula.

Los distritos de mayor crecimiento en el período censal 1992 – 2002 fueron Santa Rita (6.4%), Ciudad del Este (5.2%), Naranjal 4.4%), Minga Guazú (4.2%) y Hernandarias 4.2%); conforman los distritos atractores del departamento. Santa Rita y Naranjal poseen centros urbanos de gran dinamismo, cuyo crecimiento se explica por el incremento de las actividades económicas complementarias de los cultivos de soja y granos. Los distritos que presentan mayor índice de pobreza son los distritos rurales: Itaquyry (18.9%) y Ñacunday (14.1%) mientras que los distritos con menor índice de pobreza en el departamento son los distritos dinámicos de: Santa Rita (3.5 %), San Alberto (4.3 %), Minga Guazú (4.3 %) seguido de Ciudad del Este (4.6 %).

En el departamento de Alto Paraná se localiza la gran Represa de Itaipú, proyecto hidroenergético binacional Paraguay-Brasil, obra que generó sinergias e inversiones que marcaron el inicio del desarrollo geométrico del departamento de Alto Paraná, tanto por el comercio fronterizo como por la intensificación de actividades de agro exportación.

Como características fisiográficas, el departamento presenta una topografía llana, tipo meseta en las tierras altas, ondulada principalmente hacia el norte y formando declives regulares en las cercanías del río Paraná, que se acentúan en la zona de frontera con Brasil y Argentina, donde forma un gran cañón. Presenta un clima subtropical húmedo con abundantes precipitaciones a lo largo del año (1,950 mm. en promedio), factores favorables para el desarrollo agropecuario, y determinantes para el mantenimiento y

conservación de su oferta vial. De sus vastos recursos hídricos, el río Paraná constituye el principal río del departamento y de la región Oriental del Paraguay, por su importancia como recurso hidroenergético y como vía de transporte y comunicación de carácter internacional que articula el país con los mercados regionales mundiales a través del Océano Atlántico.

El departamento de Alto Paraná posee alrededor de 830 mil Ha, aptas para la actividad agropecuaria (56 % del total departamental), de los cuáles se destina el 27% para uso ganadero, y 54% para uso agrícola. Las tierras agrícolas están orientadas a los cultivos de soja, granos, yerbas mates, con tecnología moderna y altamente mecanizados (estructura agroempresarial denominada complejo granelero) orientados a la agroexportación. En mucha menor escala se presenta el cultivo de árboles frutales, un escaso porcentaje de estas tierras se ha determinado como áreas protegidas. El departamento se localiza en la ecorregión del Bosque Atlántico del Alto Paraná, identificada como uno de los ecosistemas más amenazados del mundo debido a su alta diversidad biológica y endemismos (mantiene solo el 7% de su extensión original en estado inalterado).

Los principales recursos mineros se encuentran en sus canteras no metálicas, principalmente de piedra y piedra de basalto, aprovechadas desde tiempos históricos para el aprovisionamiento de materiales para la construcción, de este material se construyó las bases de la represa de Itaipú.

La PEA del departamento la componen poco más de 200.000 personas, con una tasa de ocupación del 93,0%. El mayor porcentaje lo absorbe el sector terciario (comercio y servicios), seguido por el sector primario (agricultura y ganadería); y el secundario (industria y manufactura). El sector terciario absorbe el mayor volumen de la PEA, al presentar el sector agrícola un alto nivel de mecanización. La inserción laboral de la población joven se hace difícil, en especial en el sector femenino rural, incidiendo en la alta tasa de fecundidad y crecimiento natural.

El departamento de Alto Paraná tiene como principal producto de exportación la soja y, en segundo lugar, el trigo, yerba mate. El área urbana, dedicada mayormente al comercio y servicios, es un elemento clave para poder entender la configuración de su estructura comercial. El comercio urbano es complementario a la expansión de la agricultura, ya que provee de la logística necesaria a la agricultura como los servicios financieros y de recreación, propia de una zona de producción.

Los flujos comerciales, económicos - sociales de Alto Paraná se dan hacia el sur con Encarnación; hacia el este con Brasil (Puerto de Paraguaná); hacia el norte con El Salto del Guayra, en el departamento de Canindeyú; y con Asunción por el oeste. En forma externa este flujo comercial se da con Argentina y con Brasil.

La exportación de los principales granos, tales como la soja, el maíz y el trigo se realizan principalmente por vía fluvial, a través del río Paraná, siendo los principales puertos el de Tres Fronteras, Puerto Triunfo y Puerto Campichuelo en Encarnación, dado que la Ruta 6 funciona como eje articulador, conjuntamente con la Ruta 7 - llamada ANDE-, y muy próximamente el puerto Carendy. La producción de soja para

exportación se realiza por vía terrestre y vía fluvial, con un volumen promedio de 536,000 Tm para cada tipo de medio de comunicación. La exportación del maíz y trigo se realiza principalmente por vía terrestre, el principal destino de estos granos es el Brasil. Brasil es el mayor proveedor de combustible y abono, se realiza principalmente por vía terrestre.

El territorio como soporte físico del sistema productivo local y departamental

El sistema económico históricamente desarrollado e implantado en esta zona, constituye la base de la actual configuración territorial del departamento del Alto Paraná. Sobre el territorio confluyen un conjunto complejo de actores, productos y procesos donde la frontera internacional juega un rol vital, que imprime un gran dinamismo a los flujos transfronterizos. La frontera constituye un “espacio continuo” con matices propios, donde los actores consiguen obtener rédito de las diferencias fronterizas. Al interior, esta transición forzada del modelo exportador ha generado profundos desajustes territoriales, desigualdades demográficas, económicas y sociales. Incidiendo también en una incorrecta utilización de los recursos naturales.

Este sistema económico, analizado desde una perspectiva territorial presenta las siguientes características:

- *Nueva configuración del territorio en función al sistema productivo agro exportador de la soja*, el programa y requerimientos particulares para la producción de soja de exportación, y la demanda constante de expansión de tierras para el aumento de la superficie cultivada, determina una gran transformación del uso del territorio y de su configuración.
- *Reconfiguración de la tenencia de la tierra y expulsión campesina*. La alta tecnificación agrícola mecanizada, aunada a la demanda de tierras de expansión para el cultivo competitivo de la soja, modifica la estructura de la tenencia de la tierra, el agricultor paraguayo se ve obligado a vender sus tierras, migrar o reconvertirse. El gran desarrollo económico logrado no revierte en desarrollo local y genera conflictos sociales.
- *Fronteras globales subordinadas a la producción sojera y al predominio de potencias extranjeras*. En términos territoriales, la región agro exportadora forma parte de la gran cuenca continental productora de soja que se extiende a la margen izquierda del río Paraná, cuyas manifestaciones económicas, culturales y lingüísticas no hacen más que reforzar su pertenencia a la órbita brasileña.

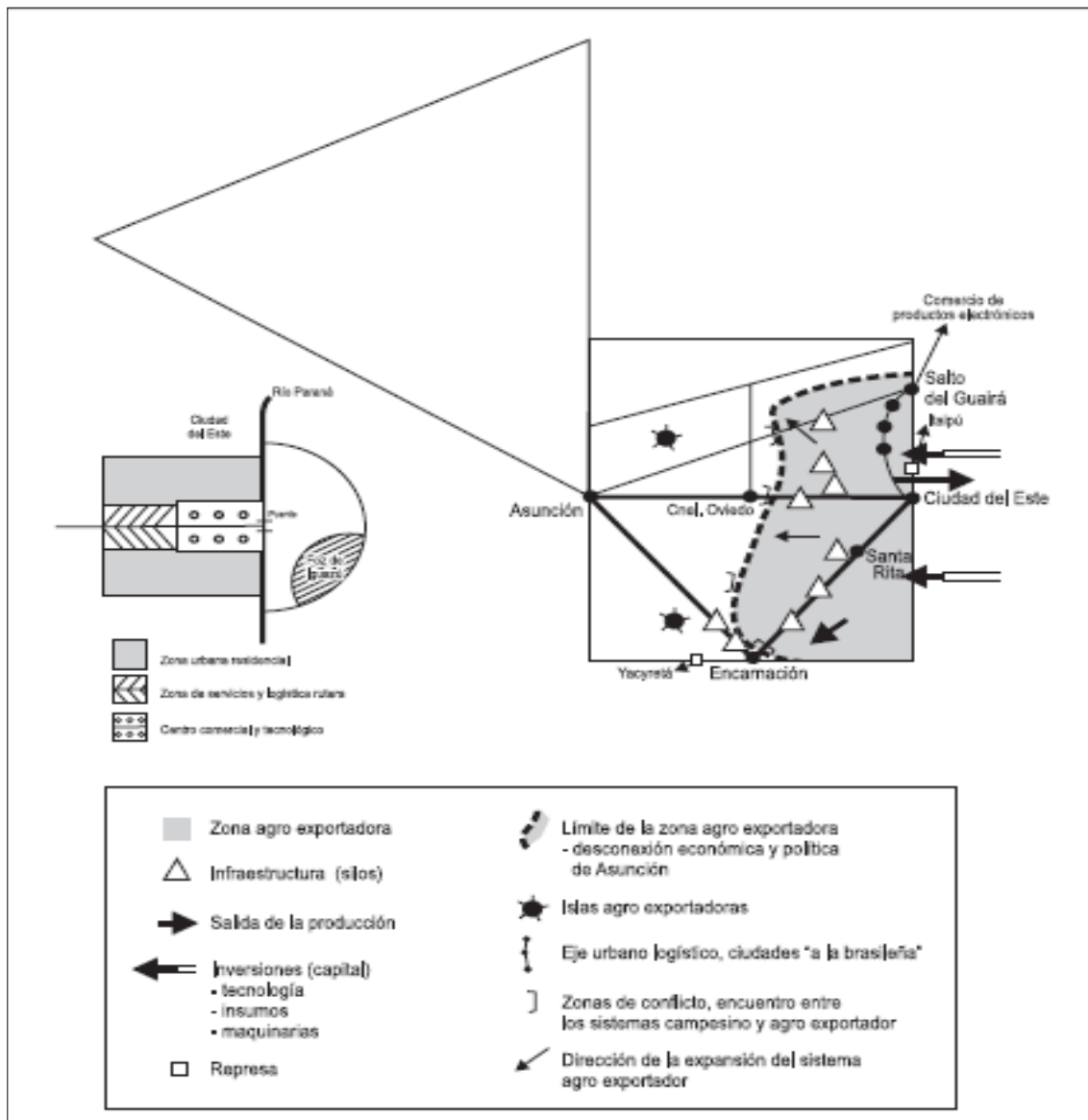
Centralidades económicas del territorio departamental

La infraestructura de apoyo a la producción

El sistema de infraestructura de apoyo a la producción en la región exportadora, y del departamento del Alto Paraná específicamente, se ha estructurado en torno a su producto bandera: la soja y, en menor proporción, el trigo.

Como infraestructura productiva se encuentran los silos que funcionan como centros para el acopio, almacenamiento y posterior distribución de soja y granos a los puertos de embarque. Los silos se localizan estratégicamente en la zona rural, próximos a las rutas nacionales y caminos vecinales principales, y en los puertos de embarque hacia la exportación del producto. Estas instalaciones constituyen las centralidades económicas o atractores de viajes en el territorio, así mismo constituyen puntos de destino desde las mismas ciudades como plataforma logística y tecnológica para la producción. Otros centroides económicos lo constituyen los complejos graneleros e industrias lácteas y de hierbas aromáticas.

Gráfico 5.1.1: ESQUEMA DE LA REGIÓN EXPORTADORA



Fuente: Territorio y Población en Paraguay. GTZ-2006

A la ribera del río Paraná se encuentran instalados los puertos de servicio regional e internacional, tanto de administración pública (02) como de administración privada (03). Los puertos más importantes cuentan con importante infraestructura que sin embargo, presenta aún limitaciones para incrementar la competitividad del

departamento y el país en sus productos bandera. Los principales puertos del Alto Paraná son Torocua Tres Fronteras y la Paz (bajo régimen de Administración privada) y Puerto Indio y Ciudad del Este (bajo régimen de Administración pública). : El

La zona sojera del Alto Paraná, denominada región sojera del país (Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú), se localiza en la zona contigua al río Paraná. Sus principales ciudades proveen la plataforma logística, servicios financieros y de apoyo a la producción, constituyéndose en centros dinamizadores de desarrollo.

Las áreas productivas actuales y potenciales en el territorio

Para efectos de localizar espacialmente las áreas productivas del departamento se ha tomado como referencia la clasificación utilizada por el estudio “Seminario sobre Población y desarrollo del departamento Alto Paraná (Duarte; 2005) basada en la función de cada distrito en el proceso productivo.

- *Distritos de producción primaria:* Sus actividades principales se centran en la obtención de materia prima para su posterior elaboración y/o exportación, son distritos rurales con servicios urbanos restringidos, mantienen un grado de mayor o menor dependencia a los distritos cercanos mejor dotados de infraestructura. Itakyry, San Alberto, Juan O’Leary, Santa Rosa, Minga Porá, Mbaracayú, Ñacunday, Cedrales, Naranjal, Martínez de Irala y San Cristóbal.
- *Distritos acopiadores:* Son distritos que cuentan con infraestructura productiva para el almacenamiento y procesamiento y/o comercialización de los productos primarios. En estos distritos aparece la dualidad urbana/rural, con una mayor tendencia hacia lo rural aún, pero con un crecimiento urbano importante. Generalmente cuentan con todos los servicios básicos pero de forma restringida al área urbana del sitio. Santa Rita, Iguazú, Minga Guazú y Juan León Mallorquín.
- *Distritos abastecedores:* La actividad predominante es la de comercialización de productos ya procesados y terminados para su consumo. Estos distritos se caracterizan por ser predominantemente urbanos, contando con todos los servicios propios de las ciudades. Ciudad del Este, Pto. Pte. Franco y Hernandarias.

Sobre el territorio se producen diferentes dinámicas sociales, económicas que determinan espacios diferenciados por su nivel de desarrollo relativo; estas zonas se puede clasificar en:

- Zonas dinámicas: se desarrollan actividades económicas y productivas para el mercado local y regional que permiten una rentabilidad positiva a su población y niveles de vida adecuados. Poseen centros poblados que constituye centralidades sobre un área de influencia, articulados al sistema urbano por una red vial eficiente.
- Zonas Estancadas: Las actividades económicas y productivas han alcanzado un determinado nivel de desarrollo, orientadas al mercado local. Cuentan con limitado acceso a los servicios sociales y productivos, articulación territorial restringida por una vialidad que no brinda el servicio requerido todo el año. Sus centros poblados presentan una limitada dinámica poblacional.
- Zonas Marginales: Presentan limitada accesibilidad al sistema urbano subregional, territorios sub-ocupados y con economías de subsistencia o bajo nivel mercantil,

servicios básicos y urbanos deficientes y limitadas potencialidades. Población en pobreza ó extrema pobreza.

Tabla 5.1.8: ÁREAS DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA - ORDEN DE IMPORTANCIA

DISTRITO	PRODUCCIÓN EN ORDEN DE IMPORTANCIA	GRADO DE IMPORTANCIA DISTRITAL	GRADO DE IMPORTANCIA DEPARTAMENTAL	MERCADO PRINCIPAL AL QUE SE DESTINA	AREAS/CENTROS DE SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN y PUERTOS
Ciudad del Este	Comercio	1°	2°	Local, Nacional, Exportación	C.U. Ciudad del Este, Pto. Ciudad del Este.
	Servicios	2°	3°	Local, Nacional	
	Construcción	4°	5°	Local, Nacional, Exportación	
Presidente Franco	Comercio	1°	2°	Local, Nacional, Exportación	C.U. Presidente Franco Pto. Tres Fronteras, pto. Pdte. Franco, Sagrado Corazón de Jesús-San Isidro, península Paraná Poy, Santa Clara.
	Servicios	2°	3°	Local, Nacional, Exportación	
	Construcción	3°	5°	Local, Distrital, Departamental	
Domingo M. de Irala	Agrícola	1°	1°	Local, Nacional, Exportación	C.U. Domingo Martínez de Irala, Ita Vera (pto. Paranambu), Colonia Yepopyhy.
	Comercio	2°	2°	Nacional, Exportación	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
J. L. Mallorquín	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Juan León Mallorquín,.
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicio	3°	3°	Distrital, Departamental	
Hernandarias	Comercio	1°	2°	Nacional, Exportación	C.U. Hernandarias, Villa Fortuna, 2da. Línea Fortuna, 3ra. Línea Fortuna, C.U. Santa Fe.
	Servicio	2°	3°	Distrital, Departamental	
	Agrícola	3°	1°	Distrital, Departamental	
Itakyry	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Itakyry, San José, Santa librada, Urbano, Sto. Domingo, Carema Guazú, San Juan, Cruce Itakyry, Itaypíte, A° Ycua Pora, Santa Lucía, Colonia Alegre, Prometida, Nueva Conquista.
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Ind. Manufact.	3°	4°	Distrital	
Juan E. O'Leary	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Juan E O'Leary, Tacuaro
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicio	3°	3°	Distrital, Departamental	
Ñacunday	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	Centro Urbano Ñacunday, Itaipyte, Colonia Mbarete, Lomas valentinas, Torocua (Pto. Trocua).
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Construcción	3°	5°	Distrital, Departamental	
Iguazú	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Iguazú, Sto. Domingo (Km 58)-Km. 55,
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
Los Cedrales	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Los Cedrales.
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
Minga Guazú	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Minga guazú.
	Comercio	3°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicios	4°	3°	Distrital, Departamental	
San Cristóbal	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. San Cristóbal, Sto. Domingo – 32, San Cristóbal, Reloj Cue – Sta. Ana.
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Ind. Manufact.	3°	4°	Distrital, Departamental	
Santa Rita	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Sta. Rita, Nva. Asunción 14 de Mayo, Gral. Colman, Sto. Domingo,
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
Naranjal	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Naranjal, C.U. Raúl peña, San Alfredo, Aurora.
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicio	3°	3°	Distrital, Departamental	
Santa Rosa del Monday	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Sta. Rosa del Monday, Curupayty Línea progreso, Tavapy 1, Tavapy 2.
	Comercio	2°	2°	Nacional, Exportación	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
Minga Porá	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Minga Porá, Limoy, San Lorenzo.
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
Mbaracayú	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Mbaracayú, Puerto indio, Colonia Guaraní, Km. 42 Gral. Díaz
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
San Alberto	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. San Alberto, cruce San Alberto, San francisco (Leva 8).
	Comercio	2°	2°	Distrital, Departamental	
	Servicios	3°	3°	Distrital, Departamental	
Iruña	Agrícola	1°	1°	Nacional, Exportación	C.U. Iruña, Nueva Jerusalén uno (san José), Nueva Jerusalén dos (San Juan).

Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Parana

- (a) Se refiere al orden de importancia, sea por volumen/rentabilidad de sus principales productos.
 (b) Se refiere a la importancia que tienen esos productos para el desarrollo distrital
 (c) Se refiere a la importancia que tienen esos productos para el desarrollo departamental.

Tabla 5.1.9: ÁREAS DIFERENCIADAS POR SU DINAMISMO

ZONAS	MUNICIPIOS	ÁREAS DE INFLUENCIA	ACTIVIDAD ECONOMICA	CENTROS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN
Dinámica	Ciudad del Este, Hernandarias, Pcte. Franco	Minga Guazú, Los Cidrales, Iguazú	Comercio, Servicios, Construcción	Aglomeración, C.U. Presidente. Franco, Sagrado Corazón de Jesús, San Isidro.
	Santa Rita	Naranjal, Santa Rosa del Monday	Agrícola, Comercio, Servicios	C.U. Sta. Rita, Nueva Asunción, General P Colman, Sta. Rosa del Monday.
Economía Media	Dr. Juan León Mallorquín	Juan E. O'Leary, Iguazú	Agrícola, Comercio, Servicios.	C.U. Dr. J.L. Mallorquín, C.U. Iguazú, Santo Domingo.
	Naranjal-Raúl Peña	San Cristóbal, Iruña, Santa Rita	Agrícola, Comercio, Servicios	C.U. Naranjal, Raúl Peña, C.U. San Cristóbal, C.U. Sta. Rita, Nva. Asunción.
	San Alberto	Minga Pora, Mbaracayú, Itakyry	Agrícola, Comercio, Servicio	C.U. San Alberto, San Francisco, Cruce San Alberto, C.U. Minga Pora, Limoy, C.U. Itakyry, C.U. Mbaracayú.
	Iguazú-Santo Domingo	Dr. J.L. Mallorquín, Minga Guazú, Juan E. O'Leary	Agrícola, Comercio, servicios	C.U. Iguazú, Sta. Domingo, C.U. J.L. Mallorquín.
	Los Cedrales	Sta. Rosa del Monday, Domingo Martínez de Irala, Pcte. Franco.	Agrícola, Comercio, servicios.	C.U. Los Cedrales.
	Itakyry		Agrícola, Comercio, Ind. Manufacturera.	C.U. Itakyry
	Minga Guazú	Iguazú, Ciudad del Este	Agrícola, Comercio, servicios.	C.U. Ciudad del Este, C.U. Iguazú
	Iruña	Ñacunday, Naranjal, Raúl Peña	Agrícola, Comercio, servicios	C.U. Iruña, Nueva Jerusalén 1 y 2, Raúl Peña, Colonia Mbarete.
	San Cristóbal	Naranjal	Agrícola, Comercio, Ind. Manufacturera	C.U. San Cristóbal, C.U. Naranjal.
En Desarrollo	Domingo Martínez de Irala	Los Cidrales, Sta. Rosa del Monday, Ñacunday	Agrícola, Comercio, servicios	C.U. D.M. Irala, Itavera, Colonia Yepopyhy, C.U. Los Cedrales.
	Ñacunday	Iruña, Sta. Rosa del Monday, Domingo M. Irala	Agrícola, Comercio, Construcción	Colonia Mbarete, Itaypita, C.U. Ñacunday, C.U. Domingo de Irala.
	Santa Rosa del Monday	Sta. Rita, D.M. Irala, Ñacunday, Los Cedrales.	Agrícola, Comercio, Servicios.	C.U. Sta. Rosa del Monday, C.U. Los Cedrales.
	Juan E. O'Leary	Dr. J.L. Mallorquín, Iguazú	Agrícola, Comercio, servicios	C.U. Juan E O'Leary, Tacuaro, CU J.L. Mallorquín, Sto. Domingo, C.U. Iguazú.
	Minga Pora	San Alberto	Agricultura, Comercio, servicios	C.U. Minga Pora, Limoy, San Lorenzo, C.U. San Alberto, San Francisco, Cruce San Alberto.
	Mbaracayú	San Alberto, Hernandarias	Agrícola, Comercio, Servicios	C.U. Mbaracayú, Km 42 Gral. Díaz, Puerto Indio, C.U. San Alberto.

Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Parana

Esquema de organización territorial

La organización del territorio del Alto Paraná responde al desarrollo de las rutas terrestres de comunicación del período 60-70 y a la reconfiguración territorial producida con el modelo empresarial agrícola de exportación. El sistema urbano departamental y las facilidades del sistema económico productivo se organizan alrededor de los tres ejes vertebradores, integradoras del territorio nacional, del denominado Plan Triángulo, que articula la capital Asunción con las ciudades región de carácter internacional: Ciudad del Este (hacia Brasil) y Encarnación (hacia Argentina). Ciudad del Este es la bisagra que une Paraguay y Brasil, y conecta internacionalmente a todo el territorio a través de rutas asfaltadas que articulan los centros más dinámicos del país: Asunción y Coronel Oviedo, Salto del Guairá y Encarnación.

El territorio departamental, con una superficie de 14,895 Km² (38% del territorio nacional) y 20 distritos, presenta una densidad poblacional promedio de 38 hab/km², concentrándose la población en los distritos urbanos y a lo largo de las rutas terrestres principales (pueblos ruta). El 34 % de su población total vive en zona rural o en pequeños núcleos poblacionales, menores a 2000 habitantes, que actúan como núcleos de servicios productivos y sociales de la población agrícola circundante, dejando “islas productivas” a medida que se expande el modelo agro exportador. Esta estructuración urbana es consecuencia de la configuración económica agrícola empresarial del departamento que ha condicionado el patrón de asentamiento de la población de acuerdo a las necesidades logísticas de su actividad agrícola.

La ciudad más importante del sistema urbano departamental es Ciudad del Este, con sus ciudades satélites: Hernandarias, Presidente Franco y Minga Guazú, que en total suman 331,592 habitantes (90% de la población urbana total departamental. Este nodo de desarrollo asume un rol estratégico como uno de los 3 centros de servicios mayores del sistema urbano nacional paraguayo, junto con Encarnación y Asunción, con quienes conforma el triángulo urbano regional de proyección y connotación internacional.

Como segunda ciudad más importante del sistema está la ciudad de Santa Rita, con una población proyectada de 15,000 habitantes para el año 2012. Este dinámico centro urbano cumple un doble papel, administrativo y de apoyo a la producción a un área de influencia importante. Santa Rita y Dr. Juan León Mayorquín sumaban al Censo del 2002 una población de 15,490 habitantes (3.82% de la población urbana total departamental). Existen otras 5 ciudades que funcionan como centroides menores de su área de influencia: Itakyry, San Alberto, Iguazú, Juan O’Leary y Cedrales, sumando 17,595 habitantes que representan el 4.34% de la población urbana total departamental. Puede observarse que el mayor porcentaje de estas ciudades se organizan bajo el esquema de sistema urbano de pueblos-ruta.

Estos nueve nodos de desarrollo que conforman el sistema urbano departamental se encuentran debidamente articulados por la red vial departamental y nacional, y cumplen en mayor o menor grado relaciones complementarias entre sí, articulándose

asimismo, con nodos externos del departamento con los que mantienen relaciones sociales o productivas, conformando la red de ciudades del sistema urbano nacional.

Los subsistemas de asentamientos locales menores se encuentran conformados por 38 centros poblados rurales que cumplen la función de núcleos de servicios urbano rurales. Estos núcleos de servicios se encuentran articuladas con diferentes grados de integración al sistema urbano regional a través de vías vecinales, departamentales ó nacionales.

Los núcleos de servicios urbanos rurales (centros poblados con población menor a 2,000 habitantes) representan el 10.10% de la población urbana, albergan funciones urbanas básicas: educación, salud, comercio, administración y recreación, y algunos servicios a la producción. La función principal de estos núcleos a nivel del sistema urbano regional es de articulación y cohesión territorial de los espacios locales al sistema urbano regional. Estos centros no se encuentran articulados necesariamente al sistema urbano departamental, conformando redes y relaciones con subsistemas de asentamientos de otros departamentos.

Las ciudades que crecieron en un promedio mayor al departamental (3.2%) son en un total de 12, siendo la de mayor dinámica poblacional Santa Rita (6.4%), seguida de Ciudad del Este (5.2%). Se observan ocho ciudades que tuvieron un crecimiento negativo en el período de análisis, variando el crecimiento entre -3.1% y -0.6%. Entre estas encontramos a Mbaracayú, San Alberto, Ñacunday, Santa Rosa del Monday, Los Cedrales, Domingo Martínez de Irala, Iguazú y Minga Porá.

En las ciudades secundarias que se desarrollaron como pueblos-ruta, puede notarse una influencia clara y explícita de la cultura brasileña en varios ámbitos no productivos, y también a nivel de los poderes locales: la municipalidad con la figura del intendente y los miembros de la Junta Municipal están generalmente representados por los "brasiguayos"; es decir, inmigrantes brasileños con nacionalidad paraguaya.

Los atractores o centralidades (origen destino) de los flujos sociales, productivos, culturales u otros que se producen sobre un territorio, pueden estar constituidos por localizaciones de servicios productivos, turísticos culturales, localizaciones de servicios sociales comunales en zonas rurales (salud, educación, centros comunales, otros) y, principalmente los centros poblados. Un indicador de la importancia y dinamismo de un centro urbano se refleja en su volumen poblacional, tasas de crecimiento y funciones urbano-rurales que alberga. Así, un centro urbano con tasa de crecimiento positiva es un indicador de dinamismo socioeconómico; no obstante, existen también centros urbanos regionales que sin tener altas tasas de crecimiento concentran poblaciones importantes a escala departamental, constituyéndose en mercados capaces de movilizar la economía regional y las economías locales de su hinterland.

Priorización de los Nodos de desarrollo y los Núcleos de servicios urbano-rurales

La priorización de los nodos de desarrollo departamental tiene por objetivo determinar el orden de importancia que tienen estas ciudades para el desarrollo regional. Este

orden de importancia se establece aplicando las variables e indicadores bajo los criterios de jerarquía poblacional y jerarquía por dinámica de crecimiento poblacional; variables que permiten explicar su dinamismo económico y el rol que poseen como núcleos de cohesión territorial impulsores del desarrollo departamental y articulados a la dinámica económica regional, nacional e internacional.

La priorización de los nodos de desarrollo y su posterior segmentación por su grado de importancia (alta, media y baja) permitirá aplicar los criterios para determinar la importancia de los caminos vecinales por su integración a los ejes de integración económica y sociales regionales.

Los núcleos de servicios corresponden a los centros poblados que se encuentran en el rango poblacional de 500 - 2000 habitantes o que constituyen capital de distrito. El concepto de núcleo de servicios es de aquél centro poblado que cuenta con alrededor de 100 viviendas nucleadas, brinda las funciones urbanas básicas a la población dispersa de su área de influencia, y facilidades para servicios de apoyo a la producción, constituyen factores cohesión social y económica, y cohesión territorial a nivel local. Para determinar la importancia de los núcleos de servicios se asume los criterios de volumen poblacional, dinámica de crecimiento poblacional y funciones urbanas que brinda a la población.

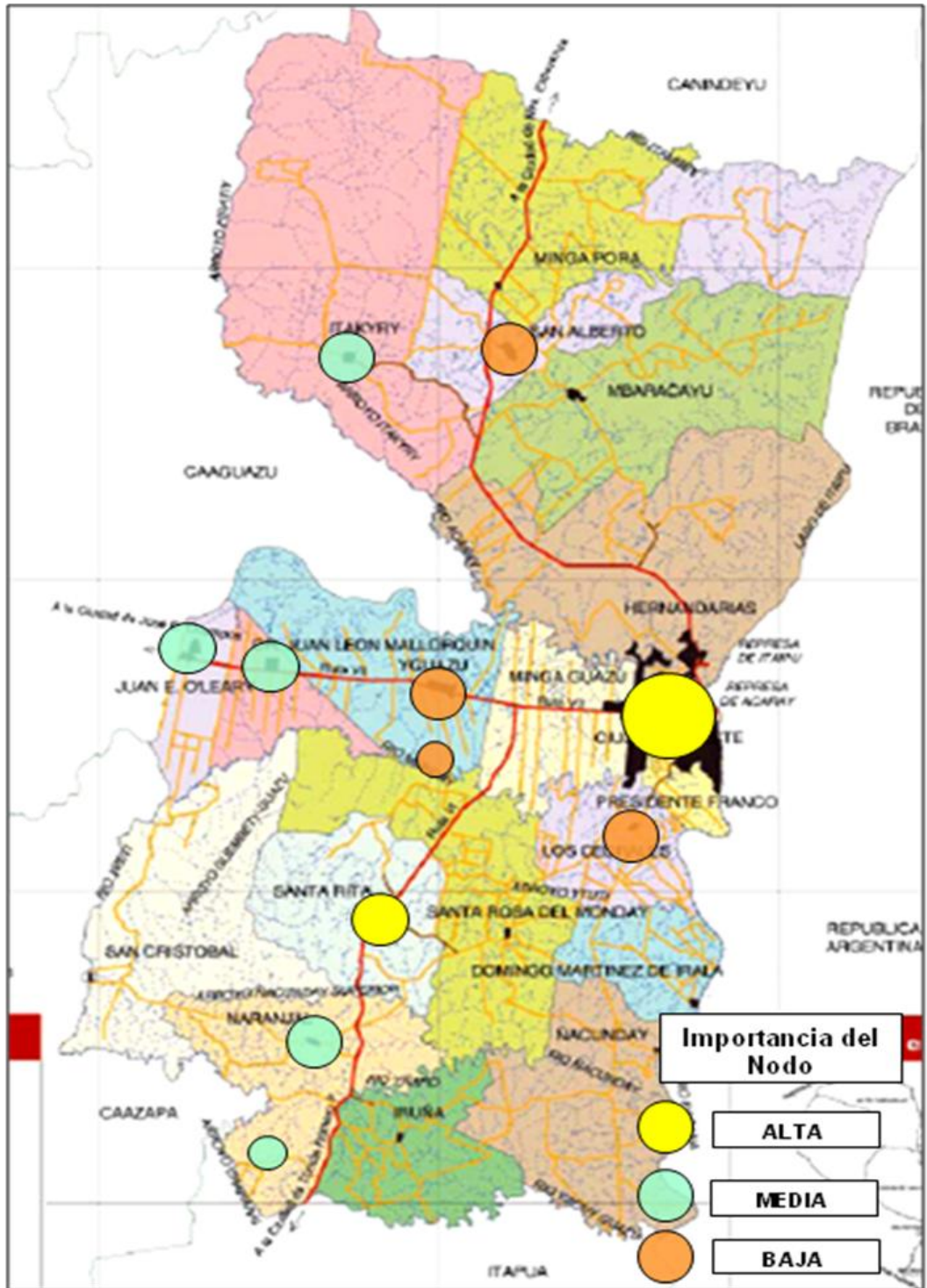
Tabla 5.1.10: ORDEN DE IMPORTANCIA DE LOS NODOS DE DESARROLLO - ALTO PARANÁ

CENTRO POBLADO / AGLOMERACION	DISTRITO - MUNICIPIO	POBLACION (2002)	ORDEN DE IMPORTANCIA POR VOL. POBL.	T.C. AÑO 2002	ORDEN DE IMPORTANCIA POR DINAMICA POBLACIONAL	PUNTAJE DEL NODO	ORDEN DE IMPORTANCIA DEL NODO	IMPORTANCIA DEL NODO
AGLOMERACION (Ciudad del Este, Hermandarias, Presidente Franco y Minga Guazú), PTO. LA PAZ, TRES FRONTERAS, P.FRANCO, CIUDAD DEL ESTE	Ciudad del Este	331592	1	5.2	2	3	1	Alta
CENTRO URBANO - Santa Rita	Santa Rita	8572	2	6.4	1	3	2	
CENTRO URBANO - Itakyry (SAN JOSE, SANTALIBRADA, URBANO) CP RURALES: SANTO DOMINGO, CAREMAGUAZU, SANTA TERESA	Itakyry	4542	4	24	4	8	3	Media
CENTRO URBANO - Dr. Juan León Mallorquín	Dr. Juan León Mallorquín	6918	3	0.9	6	9	4	
CENTRO URBANO - Juan E. O'Leary	Juan E. O'Leary	2926	7	24	4	11	5	
CENTRO URBANO - Naranjal	Naranjal	1994	9	44	3	12	6	
CENTRO URBANO - Yguazú	Yguazú	3042	6	-0.8	7	13	7	Baja
CENTRO URBANO - San Alberto	San Alberto	4206	5	-2.4	9	14	8	
CENTRO URBANO - Los Cedrales	Los Cedrales	2879	8	-1.1	8	16	9	

Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Parana

Se han identificado 46 núcleos de servicios urbano rurales en el departamento de Alto Paraná, considerando todas las ciudades y centros poblados mayores a 500 habitantes, los cuáles, sometidos al proceso de priorización, permitirá definir su orden de importancia en relación al universo; y posteriormente, definir estratos o grupos de núcleos por su grado de importancia. Esta clasificación permitirá identificar la importancia de las vías vecinales en sus objetivos de cohesión territorial y cohesión social y económica local.

Mapa 5.1.3: LOCALIZACIÓN DE LOS NODOS DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL



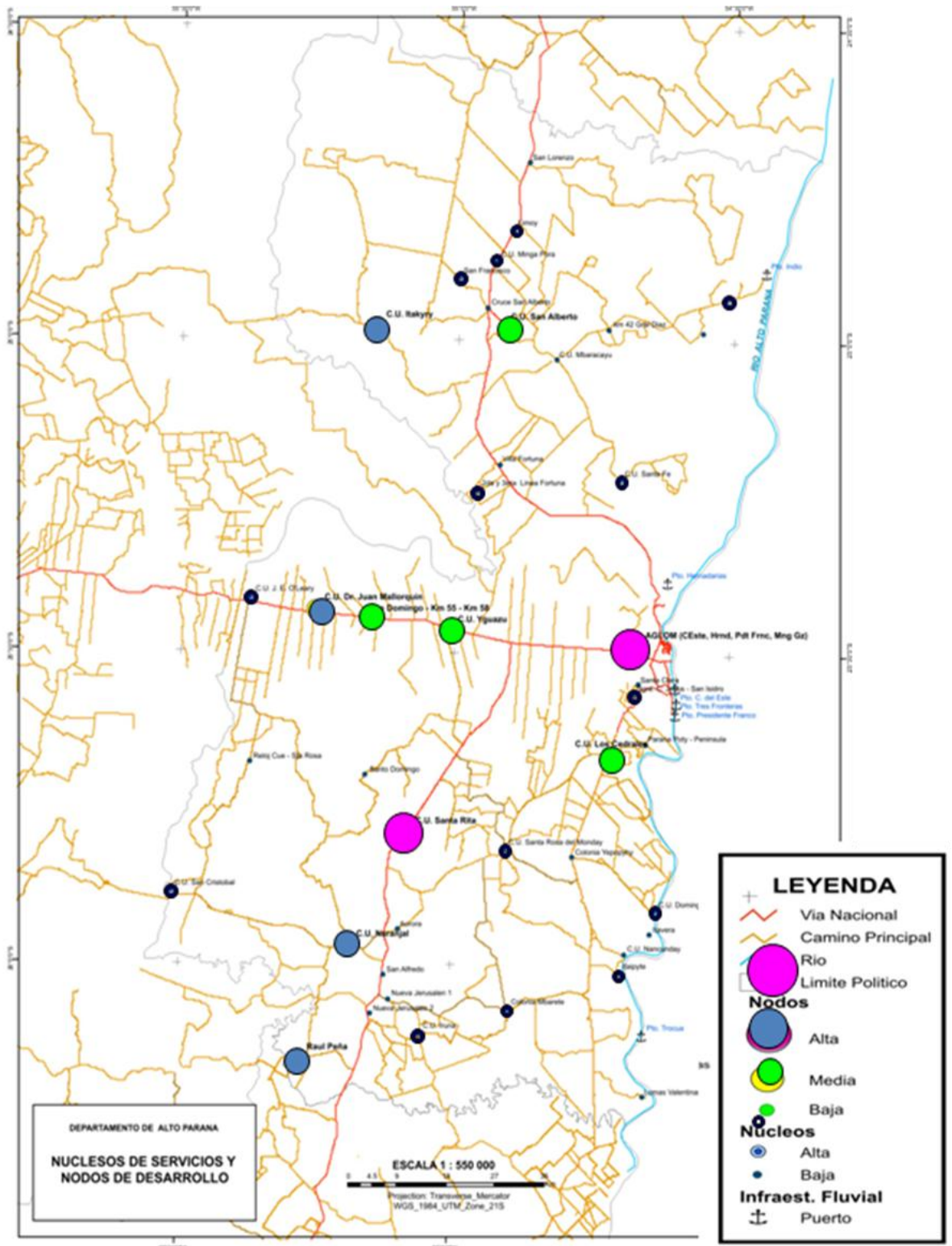
Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Parana

Tabla 5.1.11: NÚCLEOS DE SERVICIOS DE IMPORTANCIA ALTA DEL DEPARTAMENTO ALTO PARANÁ

CENTRO POBLADO/ AGLOMERACION	DISTRITO O MUNICIPIO	JERARQUIA POR VOLUMEN POBLACIONAL	JERARQUIA POR FUNCIONES URBANAS	INDICADOR DE IMPORTANCIA DEL NUCLEO (PUNTAJE)	Nº ORDEN DE IMPORTANCIA DEL NUCLEO	IMPORTANCIA DEL NUCLEO
AGLOMERACION (Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco y Minga Guazú)* PTO. LA PAZ, TRES FRONTERAS, P. FRANCO, CIUDAD DEL ESTE	Ciudad del Este	1	1	2	1	ALTA
CENTRO URBANO - Santa Rita	Santa Rita	2	2	4	2	
CENTRO URBANO - Dr, Juan León Mallorquín	Dr, Juan León Mallorquín	3	5	8	3	
CENTRO URBANO - Yguazú	Yguazú	6	3	9	4	
CENTRO URBANO - San Alberto	San Alberto	5	5	10	5	
CENTRO URBANO - Itakyry (SAN JOSE, SANTA LIBRADA, URBANO) CP RURALES: SANTO DOMINGO , CAREMA GUAZU, SANTA TERESA	Itakyry	4	7	11	6	
CENTRO URBANO - Naranjal	Naranjal	9	4	13	7	
CENTRO URBANO - Los Cedrales	Los Cedrales	8	7	15	8	
CENTRO URBANO - Juan E, O'Leary	Juan E, O'Leary	7	11	18	9	
RAUL PEÑA	Naranjal	15	7	22	10	
CENTRO URBANO - San Cristóbal (SANTO DOMINGO-32, SAN CRISTOBAL)	San Cristóbal	12	13	25	11	
CENTRO URBANO - Santa Fe*	Santa Fe	10	18	28	12	
CENTRO URBANO - Santa Rosa del Monday*	Santa Rosa del Monday	16	13	29	13	
ITA VERA (PUERTO PARANAMBU)	Domingo M. de Irala	13	18	31	14	
CURUPAYTY LINEA PROGRESO	Santa Rosa del Monday	18	13	31	15	
SAN FRANCISCO (LEVA 8)	San Alberto	11	21	32	16	
LIMOY	Minga Porá	17	21	38	17	
CENTRO URBANO - Minga Porá	Minga Porá	20	18	38	18	
SAN LORENZO	Minga Porá	19	21	40	19	
KM, 42 GRAL, DIAZ	Mbaracayú	21	21	42	20	
CRUCE SAN ALBERTO	San Alberto	36	7	43	21	
CENTRO URBANO - Iruña	Iruña	34	12	46	22	
SANTO DOMINGO	San Cristobal	27	21	48	23	
CENTRO URBANO - Domingo Martínez de Irala	Domingo Martínez de Irala	31	21	52	24	
CENTRO URBANO - Mbaracayú	Mbaracayú	46	13	59	25	
CENTRO URBANO - Ñacunday (PUERTO PARANAMBU)	Ñacunday	33	32	65	26	

Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Parana

Mapa 5.1.4: LOCALIZACIÓN DE LOS NÚCLEOS DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL



Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Paraná

Centralidades sociales culturales

El departamento del Alto Paraná es una de las regiones mejor equipadas en términos de infraestructura general a nivel del país, encontrándose su equipamiento directamente relacionado con el dinamismo económico y las estrategias sociales de sus actores económicos. La población local cuenta con las facilidades sociales básicas (educación y salud) en todo el territorio, a los que acceden a través de caminos vecinales o de segundo o primer orden. La accesibilidad a los servicios es regular debido al mal estado de los caminos de tierra en épocas de lluvia. Los núcleos de servicios urbano-rurales poseen funciones urbanas diversas de acuerdo a su importancia.

Diagnóstico vial vecinal

El sistema departamental de transporte en el departamento de Alto Paraná, tanto de carga como de pasajeros, se organiza en base a las rutas nacionales Rutas 02, 06 y 07 que concentra en sus ejes vertebradores el tráfico local, regional, nacional e internacional. La presencia de estas vías ha contribuido al surgimiento y desarrollo de los principales centros poblados del departamento y brindado soporte a las principales actividades económicas que dinamizan el departamento y la zona oriental del país.

El principal modo de transporte lo constituye el transporte carretero y la vía fluvial, complementándose principalmente para el transporte multimodal de bienes y servicios a nivel regional e internacional. Cuenta además con un aeropuerto internacional denominado "Guaraní."

El territorio de Alto Paraná está bordeado por el río Paraná y basa gran parte de su comercio por esta vía fluvial. Sobre el río Paraná, existe en la actualidad más de 15 instalaciones entre puertos (públicos y privados) y embarcaderos, utilizados para el traslado de mercancía, tanto hacia Brasil como hacia la Argentina.

El departamento de Alto Paraná está cruzado longitudinalmente por dos rutas nacionales, la Ruta 6 que une Ciudad del Este con la ciudad de Encarnación (Itapúa) y la Ruta 7 (Súper Carretera), que une Ciudad del Este con Saltos del Guairá (Canindeyú) y Mayor Otaño (Itapúa). Transversalmente está atravesada por la Ruta 2, que une Ciudad del Este con Asunción. Es a partir de estas vías principales que se derivan las vías secundarias y vecinales que articulan los centros poblados, los espacios productivos y los puertos. Si bien se ha configurado una trama vial a partir de la red Nacional que ha permitido articular los espacios productivos a los mercados nacionales y extranjeros, aún se requiere un mayor desarrollo de la infraestructura vial para apoyar el esfuerzo de integración económica y social de la zona oriental de Paraguay.

El sistema de carreteras en el Paraguay, de acuerdo a su importancia y nivel de servicio se clasifica en rutas nacionales, rutas departamentales y rutas vecinales (Dirección de Planificación Vial del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones); por la superficie de rodadura se clasifican en carreteras con pavimento asfáltico y caminos de piedra, ripio y tierra. La clasificación más utilizada es de rutas

pavimentadas y rutas no pavimentadas, las rutas nacionales se hallan comprendidas en la primera clasificación, mientras que en las “rutas no pavimentadas se encuentran las vías departamentales y vecinales; las primeras se localizan básicamente en la porción sur del departamento, articulando sus espacios productivos y centros poblados con la ruta nacional que viene de Encarnación y se empalma con la Súper carretera, y con el principal eje económico regional Asunción – Ciudad del Este – Brasil. En la porción norte del departamento, con limitada densidad vial, son las vías vecinales principales las que asumen la función de las vías departamentales, articulando las zonas productivas y centros urbanos con la ruta nacional que va de Ciudad del Este a Canindeyú, y al eje que articula Asunción - Encarnación y Ciudad del Este.

Tabla 5.1.12: CLASIFICACIÓN DE LA RED VIAL POR ÁMBITOS Y SUPERFICIE DE RODADURA

Ámbito/Red Vial	Tipo de superficie de Rodadura								TOTAL	
	Asfaltado		Empedrado		Enripiado		Tierra			
	Km.	%	Km.	%	Km.	%	Km.	%	Km.	%
PAIS	4,507.35	100	1,106.40	100	2,516.27	100	23,134.90	100	31,264.92	100
Nacional	3,823.27	84.82	37.81	3.42	527.22	20.95	5,267.92	22.77	9,656.22	30.89
Departamental	678.74	15.06	430.11	38.87	799.83	31.79	4,475.11	19.34	6,383.79	20.42
Vecinal	5.34	0.12	638.48	57.71	1,189.22	47.26	13,391.87	57.89	15,224.91	48.7
DEPARTAMENTO	329.68	100	196.47	100	246.73	100	1,636.26	100	2,409.14	100
Nacional	329.68	100	20	10.18			107.77	6.59	457.45	18.99
Departamental			24.9	10.43			149.1	9.11	174	7.22
Vecinal			151.57	77.15	246.73	100	1,379.39	84.3	1,777.69	73.79

Fuente: Anuario Estadístico de transporte 2007 – Dirección Nacional de Transportes

La red vecinal cuenta con una longitud aproximada de 1,751.13 Km., que representa el 73.50% de la longitud de la red vial del departamento de Alto Paraná. Se compone de un total de 115 caminos vecinales. Casi el 80% de la longitud vial vecinal es de tierra, el resto de ripio o empedrada. La trama vial vecinal se ha ido desarrollando en el territorio del Alto Paraná basada en los límites de las parcelas agrícolas, a medida que se ha ido reconfigurando los usos de suelo, y la estructura misma de la propiedad de las tierras por el avance del modelo agroexportador, la funcionalidad de las caminos vecinales se ha ido modificando, no estando a la par la actual clasificación oficial de la red vial por nivel de servicio.

En el análisis de las vías vecinales se ha considerado los indicadores de longitud de la vía, velocidad de la operación, volumen del tráfico medio diario (IMD), origen-destino, población a la que sirve dicha vía, articulación con vías de jerarquías superiores. Estos criterios permiten identificar las vías vecinales que proporcionan acceso a los espacios locales más alejados de las zonas dinámicas del departamento.

Bajo este panorama, para fines de aplicación de las pautas y criterios metodológicos de la propuesta de priorización de caminos vecinales en función de su rol en el desarrollo local e integración al desarrollo regional, se ha propuesto un esquema de estructuración de la red vial existente de acuerdo a su funcionalidad, definiéndose vías de primer orden, segundo orden y tercer orden.

El servicio de transporte de carga y de pasajeros, a nivel intradepartamental e interdepartamental e incluso internacional, es un mercado relativamente competitivo, conformado por diferentes empresas privadas debidamente constituidas y autorizadas,

con modernas flotas y registradas en la sede de la DINATRAN (Dirección Nacional de Transporte Público del MOPC). Las principales rutas que ofrecen son: Ciudad del Este – Asunción, Ciudad del Este – Encarnación, Ciudad del Este – Foz de Iguazú (Brasil), Ciudad del Este – Saltos del Guaira. El servicio de transporte de mercancías en el modo carretero es el principal medio para el traslado de bienes y servicios en todo el territorio departamental, abasteciendo a los principales mercados, centros de acopio y puertos fluviales para su distribución.

Las rutas vecinales cumplen una función de articulación local, de acceso a los servicios sociales, y articulación de zonas productivas a mercados locales y/o centros de servicio a la producción y centros poblados. Algunas de estas vías son de gran importancia para el desarrollo socio económico del departamento y de la región Oriental, ya que articulan a los centros poblados rurales vecinos de los diferentes distritos dentro y fuera del departamento.

Problemática vial e *incidencia* de la oferta vial en el desarrollo local y departamental

La existencia de las cuatro rutas pavimentadas de jerarquía nacional, que atraviesan el territorio de Alto Paraná, tanto de forma longitudinal como de forma transversal, aunado a su ubicación estratégica, fronteriza con Brasil y Argentina, ha constituido uno de los factores decisivos en el gran crecimiento económico del departamento, permitiéndole a la “región exportadora” articularse competitivamente con los mercados nacionales e internacionales; sin embargo, no ha promovido el desarrollo local ni el mejoramiento de la calidad de vida de su población paraguaya, profundizándose las desigualdades socio económicas, tanto a nivel rural como urbano.

La clasificación de “rutas no pavimentadas” engloba las vías departamentales y vecinales; las primeras se localizan básicamente en la porción sur del departamento, articulando sus espacios productivos y centros poblados con la ruta nacional que viene de Encarnación y se empalma con la Súper Carretera, y con el principal eje económico regional Asunción – Ciudad del Este – Brasil. En la porción norte del departamento, con limitada densidad vial, son las vías vecinales principales las que asumen la función de las vías departamentales, de conectar las zonas productivas y centros urbanos con la ruta nacional que va de Ciudad del Este a Canindeyú a donde confluyen los flujos para distribirse hacia las áreas dinámicas del eje hacia Asunción Encarnación y Ciudad del Este.

La oferta vial, inequitativa territorialmente entre la porción sur y norte del departamento, ha permitido un mayor desarrollo de la primera sobre la segunda, que se manifiesta en el desarrollo relativo de sus distritos, lo cual se puede observar en el número de nodos de desarrollo que alberga en su territorio (8 en la porción sur; versus 2 nodos de desarrollo en la porción norte, sin contar con el nodo Ciudad del Este), y en su dinámica poblacional, donde sus distritos presentan tasa de crecimiento poblacional negativo, a excepción del distrito de Itakyry que presenta una tasa de crecimiento poblacional positivo, similar al índice nacional.

El estado de conservación de las vías vecinales, el alto nivel de pluviosidad de la región oriental, el nivel de poblamiento de los distritos y el potencial productivo de estos, hace que la integración territorial de sus espacios locales difiera entre zonas, ya que existen algunas con bajo nivel de accesibilidad por las limitaciones de la oferta vial, mientras que existen zonas, como la zona sur del departamento, que tienen una red de vías vecinales bien definidas y articuladas con los ejes viales principales. Dentro de estas vías vecinales se identifican algunas que, por su ubicación, permiten la interconexión continua, directa, económica y segura a las centralidades del sistema urbano y económico: centros de servicios de apoyo a la producción, núcleos de servicios, ciudades y puertos; estas vías se encuentran cumpliendo los roles de las vías departamentales o de segundo orden. La expansión de la oferta vial de categoría departamental es una demanda altamente sentida por la población de la zona.

A medida que se ha ido reconfigurando los usos de suelo y la estructura misma de la propiedad de la tierra por el avance del modelo agroexportador, la funcionalidad de los caminos vecinales se ha ido modificando, no estando a la par con la actual clasificación oficial de la red vial por nivel de servicio. Bajo este panorama, para fines de aplicación de las pautas y criterios metodológicos de la propuesta de priorización de caminos vecinales en función de su rol en el desarrollo local e integración al desarrollo regional, para el caso de estudio del Alto Paraná, se ha propuesto un esquema de estructuración de la red vial existente de acuerdo a su funcionalidad, definiéndose vías de primer orden, segundo orden y tercer orden.

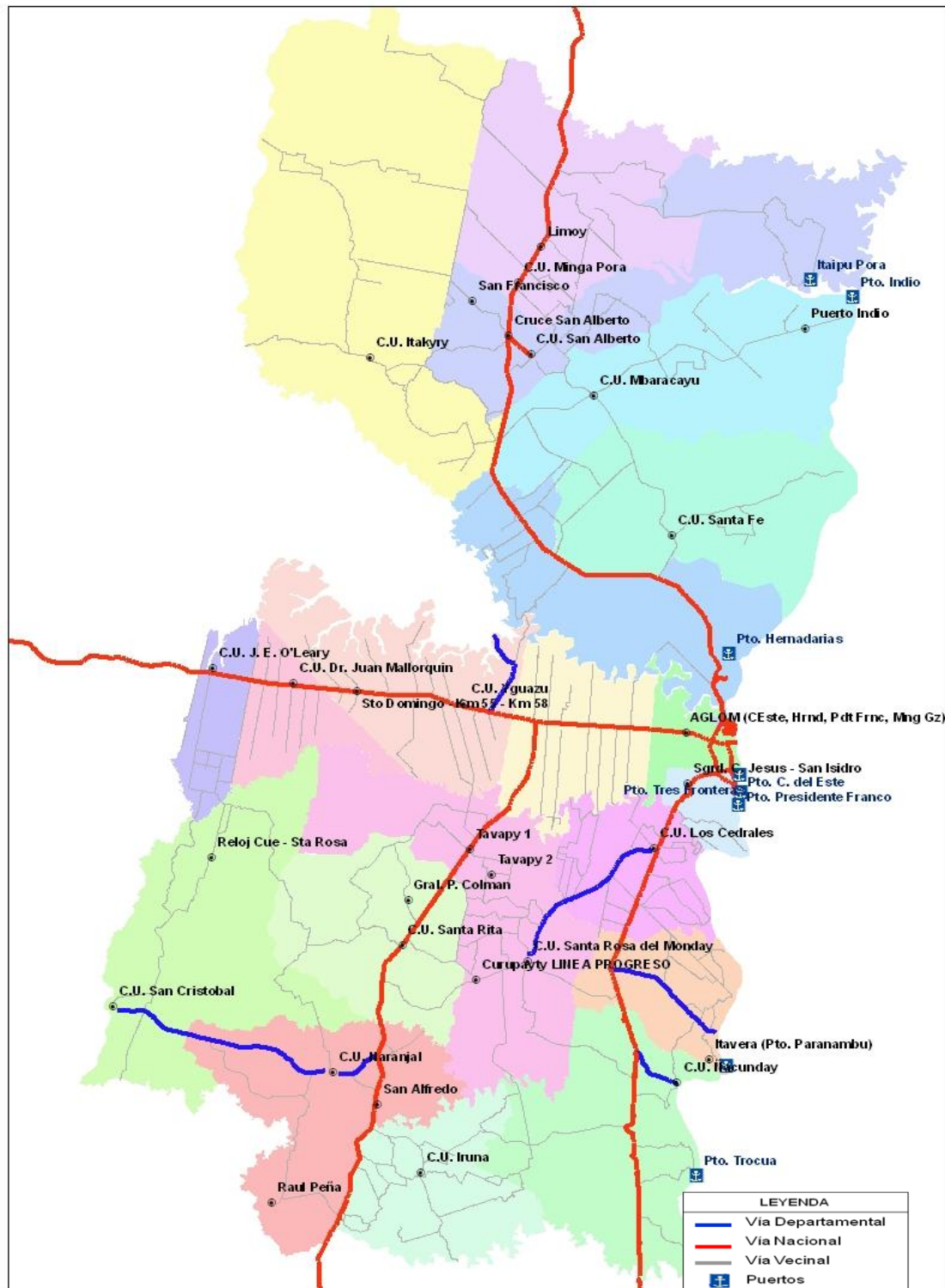
La red vial vecinal del departamento de Alto Paraná presenta como mayor obstáculo su limitada transitabilidad en épocas de lluvia por su condición de caminos de tierra. Considerando los altos niveles de precipitación promedio del clima paraguayo, existen períodos en que los caminos se encuentran interrumpidos por varios días afectando sus actividades económicas y dejando poblaciones y zonas productivas en situación de aislamiento. Un mantenimiento rutinario adecuado solucionaría en gran parte los problemas de transitabilidad de las vías vecinales.

A nivel local, en los distritos rurales no existe transporte público regular. La población rural accede desde sus espacios locales a las facilidades sociales (educación y salud) y productivas (silos, centros de distribución y acopio) utilizando ya sea transporte particular (de la empresa agrícola donde trabaja), transporte con vehículos menores, acémilas/caballo, o a pie; existen camionetas rurales que prestan servicio pero no en forma regular. El riesgo de no contar con niveles de transitabilidad adecuados, que les permita brindar el servicio con una demanda asegurada, desincentiva la inversión en transporte público local.

Por otro lado, como se explicó en el ítem de organización territorial, se puede apreciar un fenómeno de movilidad constante de la población alto paraense, que se ve obligada a migrar constantemente por la expansión del modelo agro exportador, la reconfiguración sucede no sólo en los usos de suelo del territorio, sino también en el rol de los caminos vecinales existentes, desde una función básica de articulación social y productiva local, a una función económica, subsidiaria al desarrollo departamental. Este mismo análisis nos permite identificar las zonas funcionalmente menos consolidadas del territorio departamental. Es sobre estas zonas o centros

poblados que la red vial vecinal debe apoyar el desarrollo local y cumplir con sus roles de mejorar la accesibilidad a servicios sociales y productivos locales de su población, y brindar movilidad hacia nuevos mercados, articulando e integrando el territorio del departamento de Alto Paraná.

Mapa 5.1.5: SISTEMA VIAL CARRETERO DEL DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ



Fuente: Plan Vial Vecinal Alto Paraná

5.1.3. Rol de las vías terciarias en el marco de los objetivos de desarrollo local e integración al desarrollo regional

Bajo este panorama, la priorización de las intervenciones viales en la red vecinal, con un enfoque territorial de planificación para el desarrollo se orienta a determinar el orden importancia de los caminos para:

- El desarrollo local: articulación social y productiva local (accesibilidad de la población rural a núcleos de servicios urbano rurales, centralidades sociales rurales (educación, salud), centralidades económico productivos (centros de servicios a la producción, áreas productivas locales), integración de los espacios de menor desarrollo relativo al sistema urbano departamental. Fortalecimiento de su sistema de asentamientos, continuidad urbano rural.
- Su integración al desarrollo regional: articulación territorial con los corredores económicos y centralidades regionales (nodos de de desarrollo intra e inter departamentales, vías nacionales y vías departamentales o de segundo orden).
- Su integración a los principios del desarrollo sostenible: reducción de los impactos negativos sobre el medio ambiente, como los impactos indirectos generados por las vías sobre áreas de conservación o protección ecológica.
- Este mismo análisis nos permite conocer las necesidades de integración territorial y accesibilidad de la población, las zonas funcionalmente menos consolidadas, con una estructura económica de estanco y que no poseen suficiente infraestructura de apoyo a la producción. Es sobre estas zonas o centros poblados que la red vial vecinal debe cumplir con sus funciones de brindar accesibilidad y movilidad hacia nuevos mercados, articulando e integrando el territorio subnacional.

5.2. PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICOS. APLICACIÓN COMPARADA EN LOS CASOS DE ESTUDIO.

5.2.1. Criterios y pautas metodológicas

La estrategia de intervención vial vecinal se enmarca dentro de la fase de “Propuesta de solución a la problemática vial vecinal,” su aplicación supone el cumplimiento previo de las fases anteriores de la secuencia teórica metodológica propuesta en la presente investigación. Su elaboración a partir de la contextualización del desarrollo subregional y el diagnóstico vial vecinal, va a permitir establecer de forma ordenada la prioridad de intervención de los caminos vecinales, en función de su rol en el desarrollo local y en la integración al desarrollo regional.

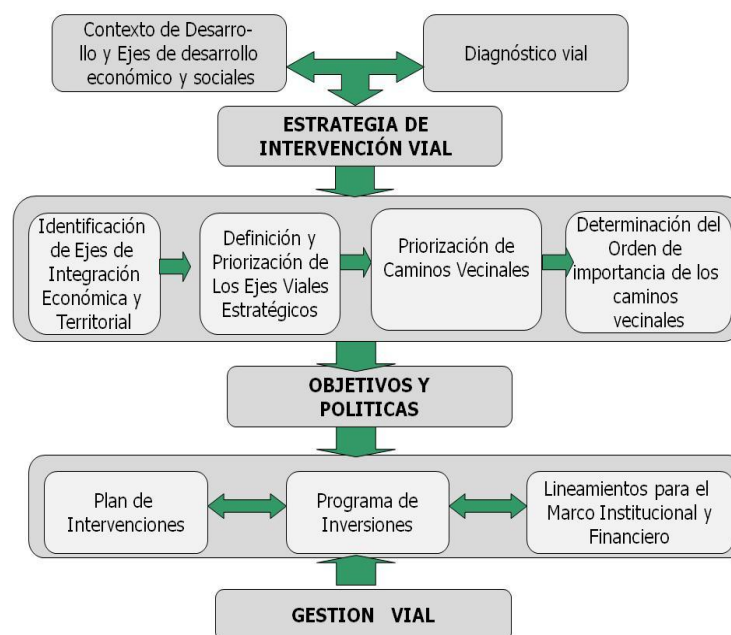
Los objetivos de la estrategia de intervención vial, considerando el papel estratégico de las redes viales, se orienta a:

- Contribuir a la movilización de recursos endógenos en el marco de las visiones estratégicas del desarrollo local;
- Brindar el acceso físico de las poblaciones rurales y urbanas a los servicios sociales y económicos básicos, brindando oportunidades de bienestar social y progreso local,
- Integrar los espacios locales a la dinámica de desarrollo regional, bajo el principio de valor agregado del enfoque territorial, a través de la articulación de los caminos principales a los ejes de integración económica y social regionales.
- Asignar a cada camino vial el nivel de servicio esperado de acuerdo su funcionalidad y rol en el desarrollo local y articulación al desarrollo regional.
- Definir un listado priorizado y segmentado de caminos vecinales para su intervención de acuerdo a su importancia en el desarrollo local y articulación al desarrollo regional.

El listado priorizado y segmentado de los caminos vecinales obtenido se constituye en base para la formulación de los objetivos y políticas para la eficiente gestión vial, a partir del cual se elabora el plan de intervenciones viales vecinales, el programa de Inversiones en Intervenciones viales vecinales, y los lineamientos y políticas para la futura gestión vial vecinal.

El gráfico siguiente presenta esquemáticamente los componentes de la estrategia de intervención vial propuesta.

Gráfico 5.2.1: ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL VECINAL



Fuente: Elaboración propia

5.2.2. Componentes de la estrategia de intervención vial vecinal

- a) Los ejes de integración económico y territorial. Corresponde a los flujos económicos y sociales a nivel departamental, regional y nacional que atraviesan la subregión.
- b) Los ejes viales estratégicos, sobre los cuáles se producen los flujos económicos y sociales regionales internos o externos.
- c) Los caminos vecinales priorizados por su importancia en el desarrollo local y su integración al desarrollo regional.
- d) Los caminos vecinales agrupados por rangos de importancia mediante el proceso de segmentación de los caminos por rangos de importancia para establecer grupos más o menos homogéneos de caminos que permitan definir la política de intervención vial vecinal de sus autoridades para lograr el nivel de servicios requerido de acuerdo a la funcionalidad de la vía.

La propuesta de estrategia de intervención vial comprende las siguientes actividades:

- a) Identificación de los ejes de integración económico y territorial regionales y nacionales que atraviesan el territorio subregional, que permitirán integrar las propuestas de intervención vial a la dinámica de desarrollo regional.
- b) Definición de los ejes viales estratégicos de la subregión. Corresponde al conjunto de caminos, independientemente de su jerarquía vial, que transportan los flujos de los ejes de integración económica y territorial identificados.
- c) Priorización de los caminos vecinales en función a su rol en el desarrollo local y su integración al desarrollo regional. Construcción del sistema de variables e indicadores.
- d) Proceso de segmentación de los caminos vecinales de acuerdo a su importancia estratégica en el desarrollo local e integración al desarrollo regional
- e) Formulación de lineamientos de políticas y objetivos para la intervención vial vecinal

5.3. LOS EJES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIALES Y LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS DEPARTAMENTALES. PRIORIZACIÓN DE LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS

Los ejes de Integración económica y territorial se determinan a partir del análisis de los flujos de comercialización de bienes y servicios que suceden sobre el territorio, los cuáles se concentran principalmente entre nodos de desarrollo y/o centralidades socio económicas. Pueden ser a nivel regional, nacional o internacional. Los ejes viales estratégicos lo conforman las vías sobre las cuáles se dan estos flujos económicos sociales. La identificación de los ejes de integración regionales nos permitirá definir los ejes viales estratégicos que van a articular el territorio local a la dinámica de desarrollo regional, incidiendo a la vez en los objetivos articulación territorial para el desarrollo local.

5.3.1. Criterios y pautas metodológicas

Sobre el proceso participativo, se deberá promover la participación de los actores estratégicos del territorio en el proceso de identificación y validación de los ejes de integración económica y territorial y ejes viales estratégicos a través de los talleres participativos y municipales previstos en el diseño del proceso participativo.

Sobre el proceso técnico, como herramienta de análisis espacial gráfico se recomienda el uso de programas informáticos para la elaboración de base de datos y mapas temáticos para representar la importancia de los flujos económicos y sociales, así como las relaciones entre nodos de desarrollo y centralidades económico sociales.

Ejes de Integración económico y territoriales

- a) Se identifican los principales flujos de comercialización de bienes y servicios del departamento considerando que estos flujos se dan por lo general entre nodos de desarrollo -inter y extra departamentales- y centralidades económico productivas (puertos y aeropuertos, centros de acopio, transformación, centros y áreas atractores de flujo turístico) y las áreas productivas.
- b) El análisis espacial de los flujos económicos y territoriales identificados, debe ser de carácter comparativo e interpretativo tomando en consideración los planes de desarrollo de nivel superior y la información sistematizada en la fase de diagnóstico integrado: (i) áreas de especialización productiva y áreas diferenciadas por su dinamismo; (ii) relaciones económica y sociales entre nodos, centros productivos, mercados; (iii) los corredores regionales y nacionales existentes ó proyectados, los nodos externos de importancia alta, las oportunidades de integración a la dinámica de desarrollo regional y nacional.
- c) Es importante considerar que los ejes de integración económica y territorial representan los flujos predominantes sobre el espacio departamental, pudiendo darse multimodalmente, como sucede generalmente en territorios mediterráneos.

Ejes viales estratégicos

- d) Se Identifican las vías terrestres (carreteras) que se ubican sobre los ejes de integración identificados. Las vías serán definidos sin tomar en consideración su naturaleza constructiva o estado de conservación. Asimismo, se incorporarán al análisis los caminos que deberán ser construidos, siempre y cuando se dirijan hacia un nodo de desarrollo, o área productiva potencial (probada). Ese último caso se refiere a un eje de expansión espacial, en que considera la integración de áreas productivas probadas en situación de aislamiento o marginación, con ejes de integración económica a los mercados.
- e) Analizar los ejes viales determinando la jerarquía vial y características físicas y de articulación económica, social y territorial de los caminos que lo conforman.
- f) Determinar el orden de importancia de los ejes viales estratégicos departamentales considerando su contribución a la articulación del departamento y a la dinámica de desarrollo regional y desarrollo local. El nivel de relación de los caminos vecinales

a los ejes viales estratégicos identificados por su importancia, definirá finalmente el orden de importancia del camino vecinal en la articulación del territorio a la dinámica de desarrollo regional, y a los objetivos locales de brindar accesibilidad territorial de la población a los servicios sociales y productivos.

Sistema de priorización de los ejes viales estratégicos

- g) El orden de importancia de los ejes viales estratégicos se determina identificando en primer lugar, la incidencia del eje vial en la articulación del sistema urbano regional (nodos de desarrollo), en segundo lugar, la participación del eje vial en el fortalecimiento del sistema de vínculos del territorio subregional (longitud de vía que abarca el eje vial); y en tercer lugar, por el volumen de población servida en su área de influencia –como factor de desarrollo local (accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos).
- h) Se propone un sistema de priorización utilizando variables e indicadores construidos con los principios de cohesión territorial y cohesión social y económica del enfoque territorial y participativo de la propuesta presentada.

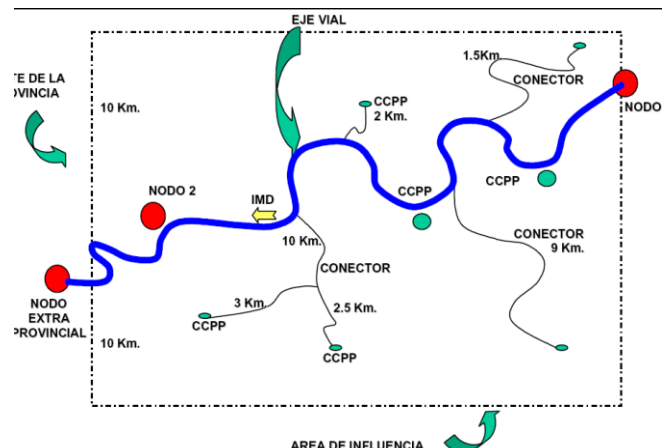
Tabla 5.3.1: VARIABLES E INDICADORES PRIORIZACIÓN DE LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS

	VARIABLE	INDICADOR	PUNTAJE
1	Fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio: Sistema urbano regional	Número de Nodos de Importancia Alta que articula	$(N1 + N2 + \dots + Nn)$
2	Fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio: Sistema vial regional	Longitud del eje vial estratégico (N° de Km. de vías que comprenden el eje vial estratégico dentro del Dptb.)	$(L1 + L2 + \dots + Ln)$
3	Desarrollo social: Población servida del eje	Población servida total del eje vial = Población de los C.P pertenecientes al eje vial estratégico + Población de los C.P que se localizan en las vías que se conectan directamente al Eje Vial Estratégico.	$(\text{Pob. CP1} + \text{Pob. C.P2} + \dots + \text{Pob. C.Pn}) + (\text{Pob. CP1a} + \text{Pob. C.P2a} + \dots + \text{Pob. C.Pna})$ pertenecientes a la vía conectora A + $(\text{Pob. CP1b} + \text{Pob. C.P2b} + \dots + \text{Pob. C.Pnb})$ pertenecientes a la vía conectora B + $(\text{Pob. CP1n} + \text{Pob. C.P2n} + \dots + \text{Pob. C.Pnn})$ pertenecientes a la vía conectora N

Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de Vías Vecinales. Paraguay

- 1) Número de Nodos de importancia Alta que articula el Eje Vial. Estos nodos son indistintamente dentro o fuera del territorio. Este indicador permite identificar su importancia en la articulación del sistema urbano regional.
- 2) Sumatoria de las longitudes de cada vía que conforma el eje vial estratégico, indistintamente de su jerarquía vial. Este indicador permitirá identificar su importancia como componente del sistema vial regional.
- 3) La población del área de influencia del eje vial se obtiene sumando la

Gráfico 5.3.1: INDICADORES DE PRIORIZACIÓN DE LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS



población de cada centro poblado que pertenece al eje vial estratégico, más la población de los centros poblados que se localizan en el área de influencia de los conectores a los ejes viales estratégicos. Se asume en promedio un área de influencia de 10 km. al eje de la vía (20-40 min. En camino de tierra).

- i) Los resultados obtenidos son normalizados para obtener la importancia de los ejes viales estratégicos departamentales que serán utilizados para la priorización de los caminos vecinales considerando su articulación a la dinámica de desarrollo regional. La normalización de los resultados obtenidos por cada indicador tiene como finalidad uniformizar la calificación de cada eje y hacerla comparable con los otros ejes.

El procedimiento consiste en dividir el valor del indicador obtenido por cada eje, entre el máximo valor obtenido entre los ejes, para ese indicador. Esta normalización se repite para cada uno de los indicadores. Los valores normalizados de cada eje vial se suman obteniendo valores comparables para definir el orden de prioridad. El mayor valor comparado de cada eje equivale al eje de mayor importancia.

- j) Identificar las jerarquías de las vías que componen cada eje vial priorizado, a fin de determinar la importancia estratégica que tienen para el desarrollo departamental. Los resultados se coordinan con las instancias que tienen a su cargo la jerarquía vial correspondiente. Cuando un eje vial de menor importancia se superpone a un eje de mayor importancia, el tramo superpuesto será tomado en cuenta en el eje de mayor importancia.
- k) Determinar las demandas de expansión vial para cada eje vial estratégico y la viabilidad técnica de la misma, a fin de cumplir con los objetivos de integración territorial y equidad de oportunidades del departamento.

5.3.2. Aplicación de los criterios y pautas metodológicas para la identificación de los ejes de integración económica y social y ejes viales estratégicos en los dos casos de estudio

Determinación de los ejes de integración económica y territorial

Caso Estudio 1: Magdalena Medio

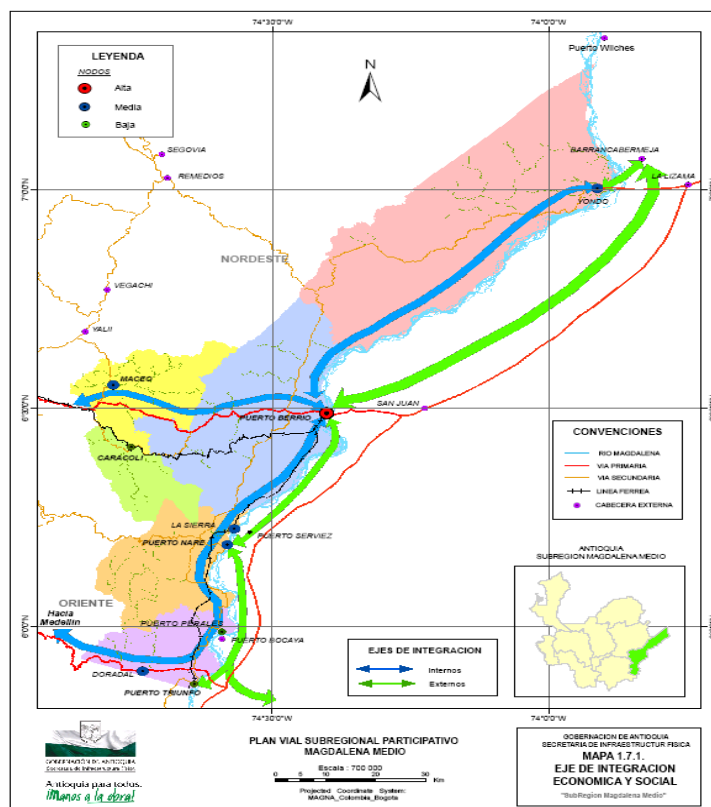
Magdalena Medio mantiene intensos flujos económicos y sociales a nivel regional con la ciudad de Medellín (capital de la región Antioquia), Bogotá (capital del país). Los principales productos de exportación subregional son hidrocarburos, caliza y mármoles; además comercializa fuera de la subregión el 70% de sus productos bandera en el rubro agropecuario.

La capital Puerto Berrío posee una ubicación geopolítica estratégica en el sistema urbano colombiano, es el paso obligado entre el oriente hacia el occidente, y de Bogotá hacia la costa norte del país; posee uno de los puertos de la plataforma logística para la exportación de hidrocarburos a nivel regional. Es el principal nodo de

desarrollo de la subregión, mantiene gran actividad comercial, centralizando los principales servicios urbanos y administrativos. Si bien la articulación territorial, económica y social con sus municipios es limitada, atrae algunos flujos económicos internos de la subregión, especialmente de productos agropecuarios (ganado, leche, maíz, yuca y frutales) y flujos administrativos. La limitada conectividad con sus cabeceras municipales, aunado a las características físicas geográficas del territorio han condicionado una mayor integración espacial, económica y social de sus municipios con otros nodos de desarrollo externos a la subregión; tal es el caso de los municipios de Maceo y Caracolí con el nodo de Cisneros (subregión Nordeste) y Medellín; el municipio de Yondó con Barrancabermeja y Bucaramanga; y Puerto Nare con Bogotá y Medellín.

Gráfico 5.3.2: EJES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MAGDALENA MEDIO

EJES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA SOCIAL DE LA SUBREGIÓN DE MAGDALENA MEDIO	
1	EJE DE INTEGRACIÓN ECONÓMICO SOCIAL CENTRAL PUERTO BERRÍO - MEDELLÍN: Maceo, Caracolí Ganado, arroz, carne y leche, cacao
2	EJE DE INTEGRACIÓN ECONÓMICO SOCIAL SUR: PUERTO BERRÍO - MEDELLÍN: Puerto Perales, Puerto Triunfo, El Doradal. Hidrocarburos, cemento, ganado, productos agrícolas (maíz, yuca, plátano)
3	EJE DE INTEGRACIÓN ECONÓMICO SOCIAL LONGITUDINAL PUERTO BERRÍO - YONDÓ Ganado, productos manufacturados



Fuente: Plan Vial Vecinal de Magdalena Medio

Los flujos económicos y sociales a nivel regional suceden sobre la red vial nacional y departamental complementado con el modo fluvial. El sistema de transporte carretero

de la subregión, tanto de carga como de pasajeros, se organiza en base a los ejes vertebradores constituidos por las Rutas N° 60 y N°62, vías de jerarquía nacional. El río principal como medio de transporte de carga y pasajeros es el río Magdalena Medio. Los principales centros urbanos y centros poblados rurales de la subregión se convierten en centros de servicios sociales y económicos, y soporte logístico de las principales actividades económicas que dinamizan la zona oriental del departamento de Antioquia y la zona central del país.

Los principales flujos económicos regionales que inciden en el desarrollo de la subregión son dos, uno que dinamiza e integra el área central de la subregión articulando el nodo interno Puerto Berrío con los nodos externos de Medellín y Bucaramanga. Este eje vial se dirige a la vía denominada Troncal de Magdalena, cuyo destino principal son los mercados del Atlántico. Otro flujo identificado es el que naciendo en Medellín se orienta hacia Bogotá, articulando el nodo intermedio El Doradal, influyendo en la zona sur de la subregión.

Los flujos económicos y sociales internos corresponden a productos agropecuarios que se transportan mayormente desde las zonas productivas hacia Puerto Berrío; y de productos manufacturados desde Puerto Berrío a las cabeceras municipales y corregimientos. También se identifican flujos económico sociales importantes producidos por la comercialización de productos en ferias estacionales que se desarrollan en corregimientos y cabeceras municipales. Los principales flujos internos identificados son los que se dan entre las cabeceras de Maceo y Caracolí con Puerto Berrío, Puerto Nare y Puerto Triunfo con Puerto Berrío y el de Yondó con Puerto Berrío.

Caso de Estudio 2: Alto Paraná

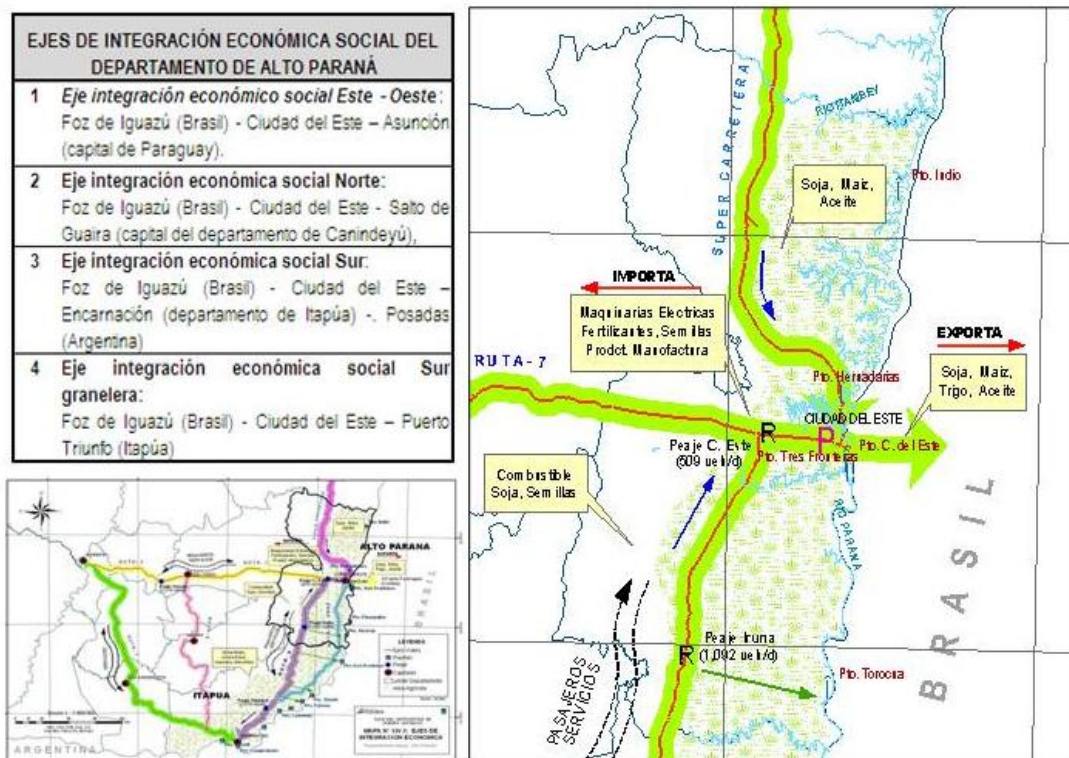
Los flujos económicos de mayor volumen que suceden sobre el territorio del Alto Paraná son extradepartamentales, de carácter internacional. Estos flujos son generados por la exportación de la soja, en menor proporción trigo y maíz; y por la importación de insumos productivos y maquinarias agrícolas, productos manufacturados, mano de obra y capital, principalmente del Brasil. Ciudad del Este tiene un rol pivotante en este sistema, como nodo de desarrollo principal del territorio departamental en su condición de ciudad fronteriza bisagra con Brasil y principal foco generador y atractor de los flujos regionales internacionales que suceden sobre el territorio departamental.

Los flujos económico sociales externos del departamento suceden básicamente hacia y desde Ciudad del Este a las ciudades-puerto de Encarnación (Itapúa fronteriza con Argentina), Asunción (ciudad capital, puerto sobre río Paraguay), y Salto de Guairá (Canindeyú). La red vial nacional soporta estos flujos y articula eficientemente a las ciudades (nodos de desarrollo de importancia alta) y centralidades económicas (silos, depósitos graneros, puertos) que forman parte de la infraestructura logística territorial configurada por el modelo productivo agroexportador de la soja y granos. Es importante señalar que los flujos económicos del departamento articulan nodos de desarrollo que integran corredores económicos internacionales.

Los flujos económico internos del departamento responde a un segundo nivel del sistema implantado sobre el territorio por el modelo agroexportador de la soja; los productos agrícolas se transportan desde las áreas productivas locales “islas productivas”, a los centros de servicios a la producción (silos, depósitos graneleros) y nodos de desarrollo localizados sobre las rutas nacionales principales, para integrar los flujos económico internacionales hacia los puertos de embarque regional.

Existe además un intenso flujo transfronterizo conformado por los desplazamientos de trabajadores estacionales, en su gran mayoría brasileños, que trabajan en las explotaciones agrícolas del Paraguay. Otro flujo importante se produce diariamente entre las ciudades de Foz de Iguazú y Ciudad del Este, por el importante comercio transfronterizo. Atrae también flujos turísticos internacionales por la Central hidroeléctrica de Itaipú y otros atractivos turísticos localizados en el área de influencia de Ciudad del Este.

Gráfico 5.3.3: EJES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL ALTO PARANÁ



Fuente: Plan Vial Vecinal de Alto Paraná

Identificación y priorización de los Ejes Viales Estratégicos

Caso estudio 1: Magdalena Medio

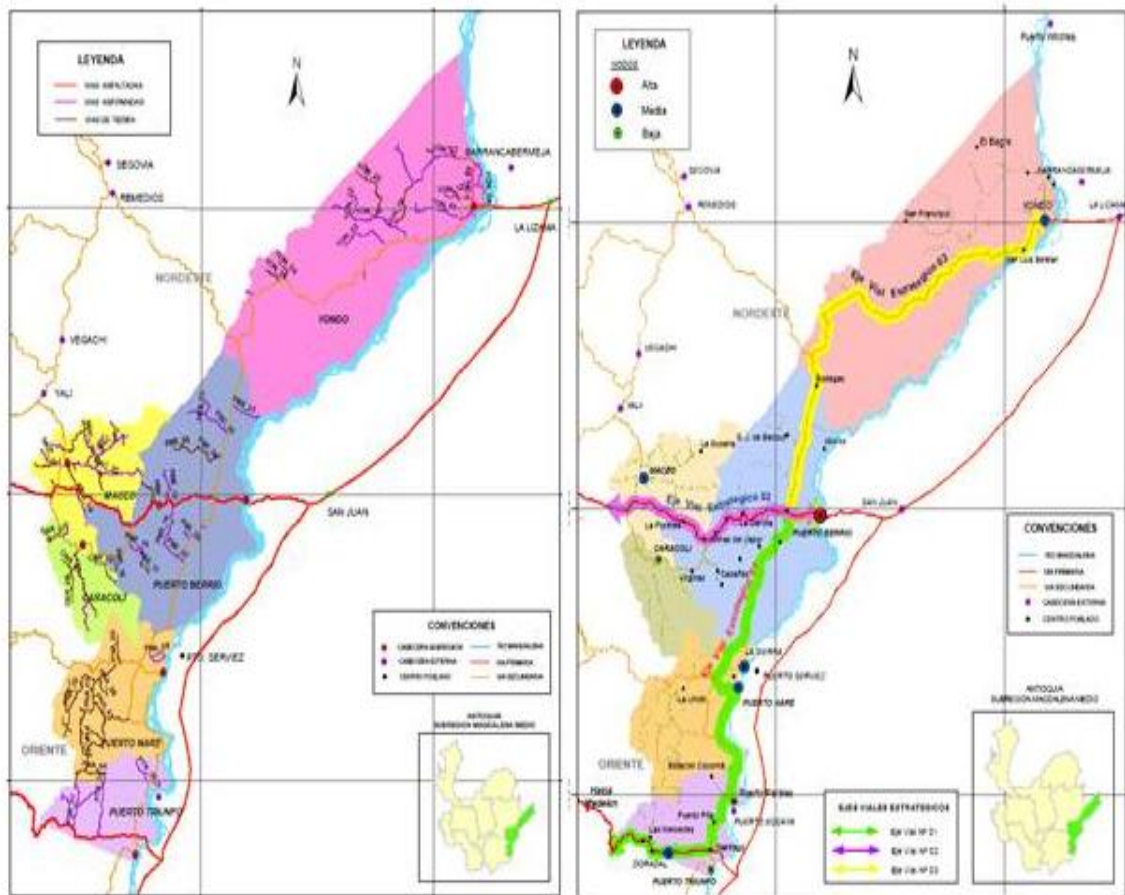
Los ejes viales estratégicos identificados responden a los flujos de integración económica regional que confluyen en el nodo de desarrollo más importante de la subregión que es Puerto Berrío. Desde esta ciudad portuaria sobre el río Magdalena Medio se exportan los productos bandera del departamento que son los hidrocarburos y cementos para exportación, y otros productos agrícolas como el arroz y cacao. Las

rutas nacionales 60 y 62 y vías secundarias que articulan las cabeceras del territorio, conforman la infraestructura vial que sobre las que se producen los ejes de integración económica regional de carácter internacional de la subregión. Estas rutas articulan los principales nodos inter y extradepartamentales y los puertos y centralidades principales, complementado por caminos vecinales que articulan centros poblados y áreas productivas.

Gráfico 5.3.4: EJES VIALES ESTRATÉGICOS DE MAGDALENA MEDIO

1. Eje Vial Central Ruta 62 . Puerto Berrio - Medellín
Puerto Berrio – Maceo - Caracolí , hacia Medellín, a través de la Ruta Nacional 62, el eje articula los centros poblados de El Brasil y la Floresta, y los espacios productivos de medio y bajo desarrollo relativo de los distritos de Puerto Berrio, Maceo y Caracolí. Los principales productos son ganado, leche y arroz. Canaliza así mismo los flujos internos de estos espacios hacia Puerto Berrio.
2. Eje Vial Sur Ruta 60 y 62. Puerto Berrio - Medellín
Puerto Berrio-Puerto Nare-Puerto Ferales-Puerto Triunfo-El Doradal, hacia Medellín, a través de las vías secundarias 308, 309, 305, 306, 312, y las Rutas Nacionales 60 y 62. Articula en su recorrido las cabeceras de Puerto Nare, Puerto Triunfo y los centros dinámicos de El Doradal y La Sierra. Los principales productos: hidrocarburos, cemento que se transportan a través de este eje vial son embarcados en los puertos fluviales del río Magdalena hacia las ciudades más importantes del país. Los productos agrícolas son comercializados internamente, principalmente en Puerto Berrio.
3. Eje Vial longitudinal Norte. Yondó - Puerto Berrio
Puerto Berrio-Yondó, a través de las rutas nacionales 60, 62 y las vías secundarias 310 y 311. La ruta nacional 62 constituye la única vía importante de articulación del territorio de Yondó con la subregión, atravezándola longitudinalmente. Este eje articula las veredas y corregimientos de San Luis Beltrán, Bodegas, Santa Martina, San Juan de Bedout y Las Flores del territorio de Yondó llevando ganado y productos agrícolas para ser comercializados en Puerto Berrio. Los hidrocarburos que produce Yondó son exportados por el norte de la subregión.

EJES VIALES ESTRATÉGICOS DE MAGDALENA MEDIO



Fuente: Plan Vial Vecinal de Magdalena Medio

Priorización de los Ejes Viales Estratégicos de Magdalena Medio

La priorización realizada determina el orden de importancia de los ejes viales estratégicos de la subregión de Magdalena Medio. La relación de los caminos vecinales a estos ejes viales estratégicos priorizados permitirá determinar la importancia de los caminos vecinales en la integración de los espacios locales y del territorio departamental a la dinámica de desarrollo regional.

Tabla 5.3.2: PRIORIZACIÓN DE LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS DE MAGDALENA MEDIO

Eje Vial Estratégico	Importancia de los Nodos de desarrollo			Longitud del Eje Vial Estratégico (km)		Población servida por el eje vial estratégico		Suma de valores de indicadores de priorización normalizados	Prioridad	
	Nodos	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado			
Eje Vial Central Ruta 62 Puerto Berrio - Maceo - Caracolí - Medellín, a través de la Ruta Nacional 62,	Caracolí	1	6	0,55	5,20	1,00	51.576	0,67	2,21	1
	Maceo	2								
	Puerto Berrio	3								
Eje Vial Sur Ruta 60 y 62 Puerto Berrio - Puerto Nare - Puerto Perales - Puerto triunfo - Doradal - Medellín. Ruta Nacional 60. Vías secundarias 309, 308, 312, 305	Doradal	2	11	1,00	0,89	0,17	77.299	1,00	2,17	2
	Puerto Triunfo	1								
	Puerto Perales	1								
	Puerto Nare	2								
	La Sierra	2								
	Puerto Berrio	3								
Eje Vial longitudinal Norte Yondó - Puerto Berrio. Ruta Nacional 62, vías secundarias 310 y 311	Yondó	2	5	0,45	0,91	0,17	53.002	0,69	1,32	3
	Puerto Berrio	3								

Valores de los nodos de desarrollo por su importancia:

Nodos de Importancia Alta	3
Nodos de Importancia Media	2
Nodos de Importancia Baja	1

Fuente: Plan Vial Vecinal de Magdalena Medio

Las vías que conforman los ejes viales identificados, independientemente de su jerarquía vial son estratégicas para el desarrollo subregional en su articulación a la dinámica de desarrollo regional. Corresponde a las autoridades subregionales coordinar con las instancias encargadas de la administración y gestión de estas vías coordinar su mantenimiento para asegurar un nivel de servicio acorde con las necesidades de la subregión.

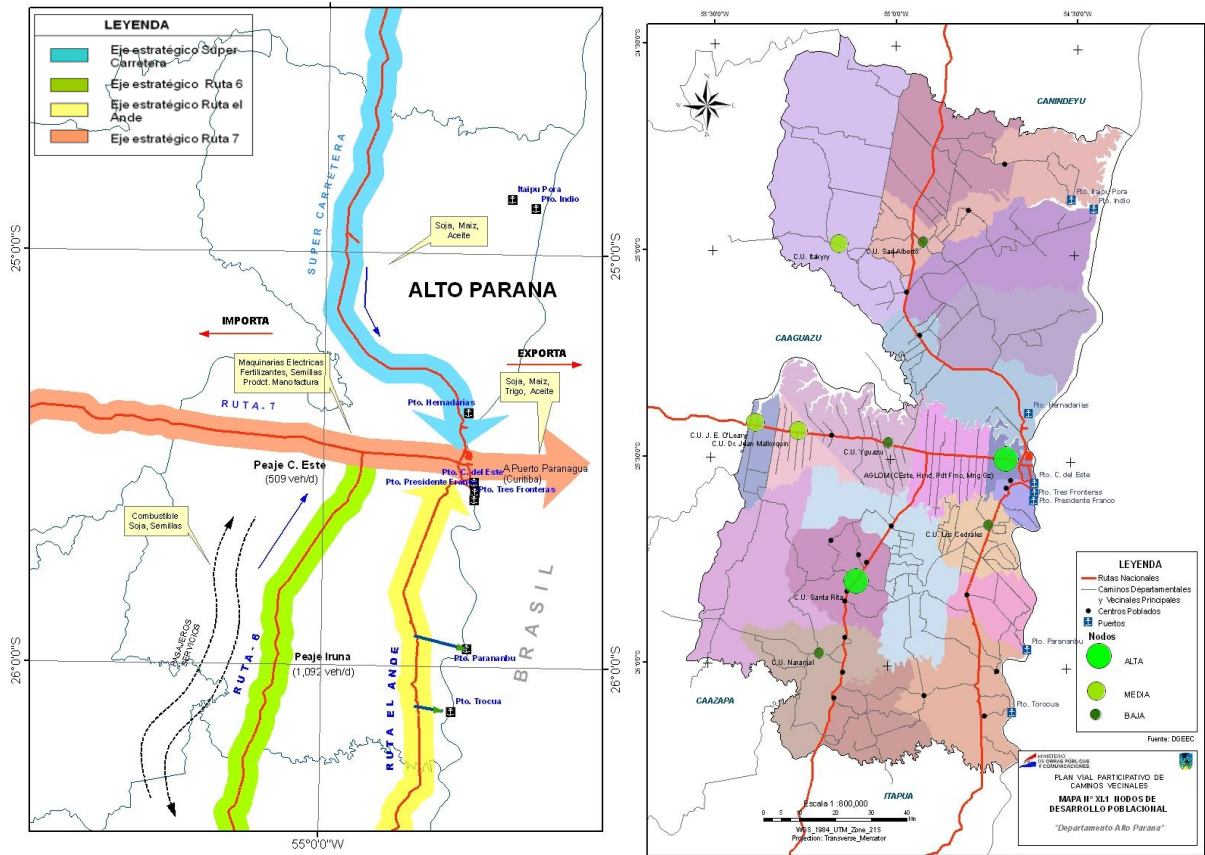
Caso Estudio 2: Alto Paraná

Los ejes viales estratégicos identificados responden a los flujos de integración económica regional, donde el nodo de desarrollo Ciudad del Este constituye el atractor origen – destino de los flujos, conectándose los nodos de importancia alta externos del territorio departamental. La configuración del territorio y de la organización de su sistema urbano y red vial responde a las necesidades de modelo de desarrollo agroexportador y reexportador de productos orientado hacia sus zonas fronterizas; y a las necesidades de operación, logística y ampliación de sus actividades de exportación sojera; modelo que genera serios desajustes territoriales y de desarrollo local: las “islas rurales”.

Gráfico 5.3.5: EJES VIALES ESTRATÉGICOS DE ALTO PARANÁ

<p>1. Eje Vial Ruta 6. Ciudad del Este – Santa Rita – Naranjal – Raúl Peña, hacia Encarnación (Itapúa), a través de la Ruta Nacional 7 hasta el Km. 30 donde empalma con la Ruta Nacional 6. A partir de esta intersección, el eje articula el centro poblado de Tvapy 1 con el nodo de importancia alta Santa Rita y a este con los centros poblados de Nueva Asunción, Aurora, San Alfredo y Nueva Jerusalén. Las ciudades y centros poblados de este eje tienen una vocación agrícola, siendo los principales productos la soja, el maíz y el trigo; además se caracterizan por prestar servicios de apoyo a la producción a los centros poblados dentro del área de influencia del eje, dinamizando sus actividades comerciales y de servicios.</p>
<p>2. Eje Vial Supercarretera. Ciudad del Este – San Alberto hacia el Salto de Guairá (Canindeyú), a través de la Súper Carretera. Articula los distritos de Hernandiarías, Mbaracayu, San Alberto y Minga Porá, éstos dos últimos se ubican como los distritos de producción primaria, de menor desarrollo relativo del departamento. Su actividad económica se sustenta en el cultivo de soja y granos para el mercado acopiador de soja para exportación.</p>
<p>3. Eje Vial Ruta 7. Ciudad del Este – Iguazú – Santo Domingo K 55 – Dr. Juan Mallorquín – Juan O’Leary – hacia Asunción, a través de la Ruta Nacional 7. Este eje vial proviene de Brasil por la Ruta BR-277 (a Paranaguá), cruzando el Puente de La Amistad y el Puerto de Ciudad del Este. Sobre este eje se localizan dos nodos de importancia media, Dr. Juan León Mallorquín y Juan O’Leary, y un nodo de importancia baja como es Iguazú.</p>
<p>4. Eje Vial Ruta del Ande. Ciudad del Este – C.U. Los Cedrales – hacia Mayor Otaño y Puerto Triunfo (Itapúa), actualmente se da sobre la vía no pavimentada en construcción/mejoramiento, denominada Ruta del Ande. Su culminación implicará la integración de las áreas productivas sojeras y de granos de la zona central oriental con los puertos de exportación, que también se encuentra en construcción. Articula los distritos de Los Cedrales, Domingo Martínez de Ayala y norte de Ñacunday.</p>

EJES VIALES ESTRATÉGICOS DE ALTO PARANÁ



Fuente: Plan Vial Vecinal Alto Paraná

Las rutas de jerarquía nacional: 6, 7, la denominada Súper Carretera, y la Ruta del Ande son las vías que sobre las que se producen los ejes de integración económica regional de carácter internacional del departamento de Alto Paraná. Estas rutas articulan los principales nodos inter in extradepartamentales y los puertos y

centralidades principales del sistema urbano regional. Los ejes viales estratégicos están conformados en su totalidad por vías de jerarquía nacional. El sistema de articulación se ve complementado por las rutas no pavimentadas que articulan centros poblados y áreas productivas.

Estas rutas nacionales se ven complementada por las rutas de interconexión a los principales centros urbanos y puertos. Los centros poblados más alejados se encuentran articulados a una precaria red vecinal o caminos de tierra que no asegura una transitabilidad adecuada por las lluvias frecuentes en climas sub tropical como el Paraguay.

Priorización de los Ejes Viales Estratégicos del Alto Paraná

La priorización realizada determina el orden de importancia de los ejes viales estratégicos de Alto Paraná, la relación de los caminos vecinales a estos ejes viales estratégicos priorizados permitirá determinar la importancia de los caminos vecinales en la integración de los espacios locales y del territorio departamental a la dinámica de desarrollo regional.

Tabla 5.3.3: PRIORIZACIÓN DE LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS ALTO PARANÁ

Eje Vial Estratégico	Importancia de los Nodos de desarrollo			Longitud del Eje Vial Estratégico (km)		Población servida por el eje vial estratégico		Suma de valores de indicadores de priorización normalizados	Prioridad	
	Nodos	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado			
EJE VIAL RUTA 6 Ciudad del Este – Santa Rita - Naranjal - Raúl Peña, hacia Encarnación, a través de la Ruta Nacional 7 hasta km. 30 – Ruta Nacional 6.	Ciudad del Este	3	9	0.9	118.65	0.89	350,454	0.97	2.76	1
	Santa Rita	3								
	Naranjal	1								
	Raúl Peña	2								
EJE VIAL SUPER CARRETERA Eje Vial Ciudad del Este – San Alberto hacia Salto de Guairá (Canindeyú), a través de la denominada Súper Carretera.	Ciudad del Este	3	6	0.6	133.35	1	363,036	1	2.6	2
	Itakyry	2								
	San Alberto	1								
EJE VIAL RUTA 7 Ciudad del Este – Iguazú - Sto. Domingo K.55 - Dr. Juan Mallorquin – Juan O’Leary – hacia Asunción, a través de la Ruta Nacional 7.	Ciudad del Este	3	10	1	76.9	0.58	354,090	0.98	2.55	3
	Iguazú	2								
	Santo Domingo	1								
	Juan Mallorquin	2								
EJE VIAL RUTA DEL ANDE Eje Vial Ciudad del Este – C.U Los Cedrales - hacia Myor. Otaño y Puerto Triunfo en el Dpto. de Itapúa, por la carretera en proyecto de pavimentación denominada Línea del Ande.	Ciudad del Este	3	4	0.4	89.46	0.67	348,179	0.96	2.03	4
	Los Cedrales	1								

Valores de los nodos de desarrollo POR SU IMPORTANCIA

Nodos de Importancia Alta	3
Nodos de Importancia Media	2
Nodos de Importancia Baja	1

Fuente: Plan Vial Vecinal Alto Paraná

Gráfico 5.3.6: INDICADORES DE PRIORIZACIÓN EJES VIALES ESTRATÉGICOS DE ALTO PARANÁ

1. INTEGRACIÓN A LOS CORREDORES DE DESARROLLO REGIONAL.

Importancia de los Nodos de desarrollo

Eje Vial Estratégico	Importancia de los Nodos de desarrollo		
	Nodos	Valor	Normalizado
Ciudad del Este – Santa Rita - Naranjal - Raúl Peña, hacia Encarnación, a través de la Ruta Nacional 7 hasta km. 30 – Ruta Nacional 6.	Ciudad del Este	3	1.00
	Santa Rita	3	
	Naranjal	2	
Eje Vial Ciudad del Este – San Alberto hacia Salto de Guairá (Canindeyú), a través de la denominada Super Carretera.	Ciudad del Este	3	0.75
	Itakyry	2	
	San Alberto	1	
Ciudad del Este – Iguazu - Sto. Domingo K.55 - Dr. Juan Mallorquín – Juan OLeary – hacia Asunción, a través de la Ruta Nacional 7.	Ciudad del Este	3	1.00
	Iguazu	1	
	Juan Mallorquín	2	
Eje Vial Ciudad del Este – C.U Los Cedrales - hacia Gral. Otaño y Puerto Triunfo en el Dpto de Itapúa, por la carretera en proyecto de pavimentación denominada Línea del Ande.	Ciudad del Este	3	0.50
	Los Cedrales	1	
		4	

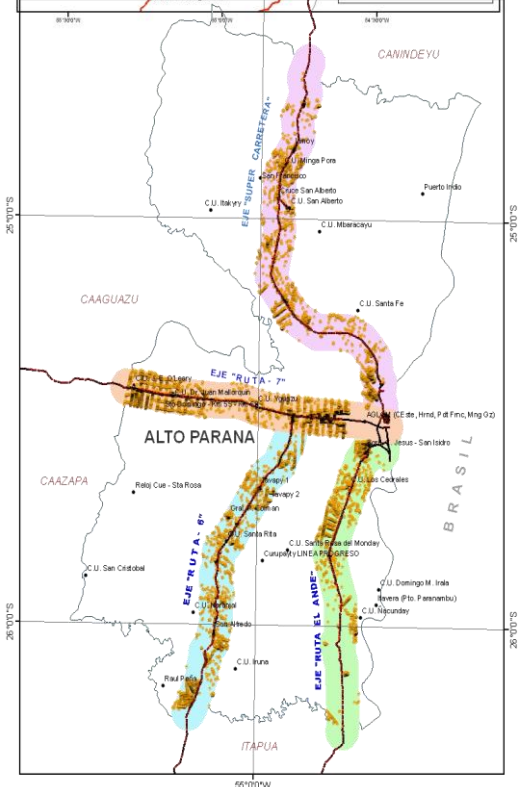
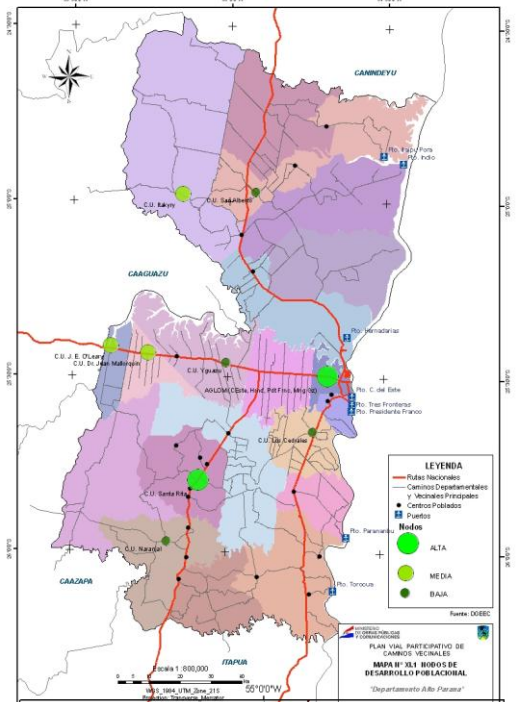
2. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DEL TERRITORIO: SISTEMA VIAL DEPARTAMENTAL
Longitud del eje vial

Eje Vial Estratégico	Longitud del Eje Vial Estratégico (km)	
	Valor	Normalizado
Ciudad del Este – Santa Rita - Naranjal - Raúl Peña, hacia Encarnación, a través de la Ruta Nacional 7 hasta km. 30 – Ruta Nacional 6.	118,65	0.89
Eje Vial Ciudad del Este – San Alberto hacia Salto de Guairá (Canindeyú), a través de la denominada Super Carretera.	133,35	1.00
Ciudad del Este – Iguazu - Sto. Domingo K.55 - Dr. Juan Mallorquín – Juan OLeary – hacia Asunción, a través de la Ruta Nacional 7.	76,90	0.58
Eje Vial Ciudad del Este – C.U Los Cedrales - hacia Gral. Otaño y Puerto Triunfo en el Dpto de Itapúa, por la carretera en proyecto de pavimentación denominada Línea del Ande.	89,46	0.67

3. FUNCIÓN SOCIAL

Población servida por el eje en su área de influencia

Eje Vial Estratégico	Población servida por el eje vial estratégico (5 km al eje vía)	
	Valor	Normalizado
Ciudad del Este – Santa Rita - Naranjal - Raúl Peña, hacia Encarnación, a través de la Ruta Nacional 7 hasta km. 30 – Ruta Nacional 6.	394.375	1.00
Eje Vial Ciudad del Este – San Alberto hacia Salto de Guairá (Canindeyú), a través de la denominada Super Carretera.	371.377	0.94
Ciudad del Este – Iguazu - Sto. Domingo K.55 - Dr. Juan Mallorquín – Juan OLeary – hacia Asunción, a través de la Ruta Nacional 7.	392.538	1.00
Eje Vial Ciudad del Este – C.U Los Cedrales - hacia Gral. Otaño y Puerto Triunfo en el Dpto de Itapúa, por la carretera en proyecto de pavimentación denominada Línea del Ande.	353.894	0.90



Fuente: Elaboración propia

Análisis comparado de la aplicación de la propuesta en los casos de estudio

Se ha logrado determinar claramente en el análisis casuístico los ejes de integración económica y social a nivel regional aplicando las pautas y criterios metodológicos propuestos, destacándose la importancia del concepto de los nodos de desarrollo (inter y extradepartamentales), las centralidades económicas (ferias en el caso de Magdalena Medio, silos y depósitos graneleros en Alto Paraná), y las áreas productivas diferenciadas; como elementos de análisis base para comprender el modelo económico territorial regional vigente en cada territorio, y las demandas de articulación territorial local para su integración a los ejes de desarrollo regional.

- Los ejes viales estratégicos de Alto Paraná soportan los flujos económicos de carácter internacional que suceden sobre las rutas nacionales, articulan los nodos de desarrollo fronterizo más importantes del Paraguay, que tienen una gran actividad comercial con su par de Brasil o Argentina; integra en su recorrido la red de nodos de desarrollo intermedio y centralidades económicas que conforma el sistema de infraestructura logística territorial implantado por el modelo agroexportador de soja.
- Sobre los ejes viales estratégicos de Magdalena Medio suceden flujos económicos regionales importantes de exportación de hidrocarburos y cementos hacia las ciudades de Bogotá y Medellín, teniendo como centralidad al principal nodo de la subregión: Puerto Berrío, a donde confluye la red vial nacional que atraviesa el territorio subregional, para articularse a la troncal de Magdalena Medio que lleva a Bucaramanga y Bermeja.
- La integración de los espacios locales a través de caminos vecinales que se articulan directa o indirectamente a los ejes viales estratégicos permitirá orientar los objetivos de desarrollo local a las oportunidades que brinde los corredores económicos regionales, como forma de articularse a la dinámica de desarrollo regional.
- Los ejes viales estratégicos definidos por los nodos de desarrollo que articula y la red de centros poblados y caminos vecinales integrados al sistema, conforma el modelo territorial base para fortalecer la organización del territorio y mejorar los niveles de competitividad del mismo, en miras a lograr el desarrollo local con visión de articulación a la dinámica del desarrollo regional.
- La dinámica económica que se refleja en el modelo de desarrollo territorial de cada caso de estudio, se ha analizado a partir de los criterios y pautas metodológicas propuestas en la presente investigación, permitiendo lograr aproximaciones en gabinete que han sido reforzadas en las entrevistas con los actores regionales y locales durante el proceso de formulación de los planes viales correspondientes.

5.4. PRIORIZACIÓN DE CAMINOS VECINALES POR SU IMPORTANCIA EN LA INTEGRACIÓN AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Consideraciones generales

Como tercer aspecto de la propuesta de Estrategia de intervención vial vecinal, se tiene la “priorización de los caminos vecinales,” que consiste en definir el orden de intervención de los caminos vecinales en función del rol que cumplen dentro de los objetivos de:

- *Desarrollo local*, en términos de brindar accesibilidad territorial a la población a los servicios sociales y productivos, tomando en consideración el fortalecimiento de la red de ciudades y centros poblados y la red de vías como un sistema organizado sobre el territorio, y como factores de cohesión social y territorial; y
- *Integración a la dinámica de desarrollo regional*, en términos de articular los espacios locales y nodos de desarrollo –sistema urbano- a los ejes/corredores regionales –sistema de vínculos.

Enmarcados dentro de estos objetivos, se busca fortalecer la capacidad organizativa del territorio departamental a través del fortalecimiento de la articulación de su red de asentamientos y de su sistema vial.

5.4.1. Criterios y pautas metodológicas

- a) La estrategia propuesta contempla la aplicación de un conjunto de variables construidas a partir de la propuesta de principios del enfoque territorial y participativo para la planificación vial vecinal en el marco de los objetivos de desarrollo local y articulación al desarrollo regional. Las variables e indicadores propuestas permite calificar la importancia de las vías enfatizando la funcionalidad prioritaria de las mismas en brindar accesibilidad de las vías vecinales como articuladoras de los servicios urbanos y servicios productivos, con una visión de desarrollo local y articulados a los corredores económicos regionales en su objetivo de articulación al desarrollo regional.
- b) La matriz de variables e indicadores para la priorización de caminos vecinales se ha construido a partir de la propuesta de principios conceptuales de la planificación vial de la red de caminos vecinales: (i) articulación territorial orientados al fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio; (ii); visión holística y sistémica (multidimensionalidad, multisectorialidad, intemporalidad, valor agregado territorial); y (iii) globalidad y complementariedad territorial (integración a las diferentes jerarquías viales y niveles territoriales).
- c) La propuesta se compone de dos momentos:

Primer momento: aplicación de la matriz de variables e indicadores para determinar la importancia de los caminos vecinales en los objetivos de desarrollo local.

Segundo momento: Aplicación de factores de reajuste a los caminos priorizados por su importancia en el desarrollo local, considerando su relación con los ejes viales estratégicos, para determinar su importancia en los objetivos de articulación al desarrollo regional.

- d) Considerando las características de cada ámbito territorial, la metodología de priorización está concebida para ser actualizada y adaptarse a nuevas prioridades en función de nuevas oportunidades y dinámicas territoriales. Asimismo, los rangos y valores que se indican en el cuadro de *Variables e Indicadores de Priorización de los Caminos Vecinales* son referenciales. Se deberá evaluar la conveniencia de adecuar los rangos de los indicadores en función a las informaciones estadísticas resultantes en el diagnóstico del departamento.
- e) Para la aplicación de la presente propuesta, es necesario contar con el universo de la oferta vial del territorio clasificadas de acuerdo a su funcionalidad (jerarquía vial: nacionales, secundarias, vecinales), a fin de aplicar los indicadores y los factores de reajuste diseñados específicamente para la funcionalidad de las vías vecinales.
- f) Considerando que los atractores (origen-destino) de los viajes lo constituyen las ciudades y centros poblados del sistema de asentamientos (como núcleos de servicios sociales y productivos), las centralidades económicas y sociales (centros de servicios sociales y servicios a la producción, áreas productivas), es indispensable contar con un inventario con datos estadísticos actualizados de estos componentes para aplicar los indicadores propuestos para la priorización de caminos vecinales.
- g) La segmentación del listado priorizado de caminos vecinales por su importancia estratégica en el desarrollo local y la articulación al desarrollo regional es otro proceso que permite determinar rangos de importancia por grupos de caminos. Según ese grado de importancia, a cada conjunto de caminos se le asigna una política de atención, la cual propondrá el plazo en el que se espera que ese conjunto de caminos alcance el nivel de estado esperado. Esta segmentación permite definir el orden de prioridad en el que los caminos serán atendidos por el órgano responsable de la gestión vial y sirve de base para formular los Objetivos y Políticas de Intervención vial y el Plan de Intervención de los caminos vecinales.
- h) En cuanto al componente participativo, se deberá promover la participación de los actores estratégicos del territorio en el proceso de identificación y validación de los caminos vecinales. La propuesta considera la participación y validación desde el nivel municipal, ya que se toma en consideración indicadores aplicados al ámbito municipal, extendiéndose a nivel departamental.

5.4.2. Construcción del sistema de variables e indicadores para la priorización de vías vecinales por su importancia en el desarrollo local

El marco conceptual para la priorización toma en cuenta un conjunto de variables e indicadores que sirven de referencia para calificar la importancia de las vías. El énfasis se da en la funcionalidad prioritaria de accesibilidad de las vías vecinales como articuladoras de los servicios urbanos y servicios productivos, y el desarrollo local.

La matriz de indicadores que se propone responde a los principios conceptuales del enfoque territorial y participativo propuestos para la planificación vial de la red de caminos vecinales.

Se ha elaborado teniendo en consideración la información disponible en los diferentes aspectos estudiados en la fase del diagnóstico, y que guarda una directa relación con la infraestructura vial rural, el sistema de asentamientos, la articulación vial entre los centros urbanos, la organización del espacio, la producción, flujos de comercialización, las potencialidades y limitaciones de las áreas geográficas y las consideraciones ambientales.

Tabla 5.4.1: VARIABLES E INDICADORES PARA LA PRIORIZACIÓN DE CAMINOS VECINALES POR SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO LOCAL

DIMENSION	VARIABLES	INDICADOR / RANGO		PUNTAJE MAXIMO	PUNT. MAX. POR DIMENSION
ESPACIAL	1.1 Articulación Territorial (Nº de veredas que articula)	1	Mayor / igual a 4	1	3
		0.8	Mayor ó igual a 2, Menor a 4		
		0.5	1 Vereda		
	1.2 Articulación Urbana rural (Importancia de los Núcleos de servicios que articula la vía)	1	Al menos 1 núcleo import. alta	1	
		0.8	Al menos 1 núcleo import. Media, ó 2 de import. baja		
		0.5	Al menos 1 núcleo import. baja		
	1.3 Conectividad (longitud de vías que articula, Km., sin considerar la vía de mayor jerarquía a la que se une)	1	Mayor ó igual a 30 Km.	1	
		0.75	Mayor ó igual a 10 Km, menor a 30 Km.		
		0.5	Mayor ó igual a 5 Km, menor a 10 Km.		
0.25		Mayor ó igual a 1.5 Km., menor a 5 Km.			
ECONOMICA	2.1 Articulación con Ferias y/o mercados	1	Mayor ó igual a 2 Ferias	1	2
		0.5	1 Feria		
	2.2 Articulación con producto/ potencial turístico	1	Igual o mayorde 2 productos turísticos	1	
		0.8	1 producto turístico		
		0.5	Mas de 1 área potencial		
SOCIAL	3.1 Pobreza (% población en pobreza)	1	Igua o mayor a 95%	1	3
		0.8	Igua o mayor a 80%, menor a 95%		
		0.5	Mayor a 68%-Menor a 80%		
	3.2 Población Servida (considerar 1.5 Km al eje de la vía)	1	Mayor a 700	1	
		0.75	Mayor ó igual a 350-Menor a 700		
		0.5	Mayor ó igual a 100-Menor a 350		
		0.25	Mayor ó igual a 50, Menor a 100		
	3.3 Acceso a servicios públicos (Nº de locales de educación y salud que articula la vía, considerando área de influencia de 1.5 km)	1	Mayor a 4 locales	1	
		0.5	Entre 2 y 4 locales		
0.25		1 local			
TECNICO	4.1 Flujo vehicular (IMS) (IMS = Índice medio vehicular semanal)	1	Mayor ó igual a 8 vehiculos	1	1
		0.75	Mayor/igual a 4 y menor a 8 vehiculos		
		0.5	Mayor/igual a 2 y menor a 4 vehiculos		
		0.25	Al menos 1 vehiculo		
AMBIENTAL	4.2 Ambiental (% área de inafectación) (AI = 1 - Área afectada/área total de la reserva protegida)	1	100% de área de inafectación	1	1
		0.5	Área de inafectación mayor a 95%-Menor a 100%		
		0.25	Igual a 90%.Menor a 95%		

Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de caminos vecinales. Paraguay

La base teórica del enfoque territorial y participativo sobre la que se sustenta la priorización de caminos vecinales por su importancia en el desarrollo local se reflejan en las siguientes dimensiones que se consideran como centrales; dimensión espacial, económica, social, técnica y ambiental.

a) *Dimensión Espacial o de fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio local.*

En esta dimensión se considera la importancia de los caminos vecinales desde una perspectiva de organización territorial: por su incidencia en la estructuración del sistema de asentamientos (articulación de centros poblados que funcionan como núcleos de servicios y número de núcleos de servicios importantes que articula) y su participación en la estructuración de la red vial vecinal del territorio (longitud la red vial vecinal que articula).

Variable:	Articulación Territorial.
Indicador:	Número de centros poblados que articula la vía.
Variable:	Articulación Urbana Rural.
Indicador:	Número de núcleos de servicios de importancia alta que articula.
Variable:	Conectividad
Indicador:	Sumatoria de la longitud de las vías terciarias que articula.

Tabla 5.4.2: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN POR INDICADORES ESPACIALES

Cod. Identificación del camino vecinal	Articulación territorial (N° C.P. que articula)		Sistema de Asentamientos (Sumatoria de los núcleos de servicio de importancia alta)		Conectividad		Suma de valores de indicadores espaciales por valores normalizados (g) = (b) + (d) + (f)
	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	

Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de caminos vecinales. Paraguay

b) *Dimensión Económica productiva.*

Los indicadores se orientan a medir la articulación del camino con los centros de servicios a la producción: mercados y ferias, centros de acopio, transformación, puertos, eotros, a fin de otorgarles la importancia por la articulación económica productiva que otorga al territorio.

Variable:	Articulación de centralidades económicas y productivas
Indicador:	Número de centros de servicios a la producción que articula la vía (de acopio, transformación o de distribución).
Indicador:	Número de productos turísticos que articula

Tabla 5.4.3: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN POR INDICADORES ECONÓMICOS

Cod. Identificación del camino vecinal	Articulación con centralidades económicas (Centros de acopio, transformación, distribución, infraestructura portuaria)		Articulación con centralidades turístico - económicas (Nº productos turísticos)		Puntaje
	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado	

Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de caminos vecinales. Paraguay

c) Dimensión Social.

Las variables propuestas responden a los objetivos de orientar las intervenciones a mejorar los niveles de accesibilidad de la población rural a los servicios sociales y urbanos, focalizando las intervenciones hacia las zonas de mayor pobreza, y a los caminos vecinales que brindan servicio a mayor volumen de población.

- Variable: **Nivel de pobreza**
 Indicador: Porcentaje de población con al menos 1 NBI (necesidades básicas insatisfechas), o utilizando el Índice de pobreza. Se dará mayor puntaje al camino que atraviesa municipios con indicadores de pobreza más altos
- Variable: **Población servida**
 Indicador: Volumen total de la población de los centros poblados que articula el camino vecinal sumado a la población de su área de influencia (1 km al eje de la vía)
- Variable: **Articulación de establecimientos de salud y educación**
 Indicador: Número de establecimientos de salud y de educación que articula el camino vecinal en su área de influencia.

Tabla 5.4.4: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN POR INDICADORES SOCIALES

Cod. Identificación del Camino Vecinal	Población en condiciones de pobreza (Porcentaje de la población con al menos 1 NBI de pobreza)		Población servida		Articulación social (Nº de locales de salud y educación)		Suma de valores de indicadores sociales por valores normalizados (g) = (b)+(d)+(f)
	Valor (a)	Normalizado (b)	Valor (c)	Normalizado (d)	Valor (e)	Normalizado (f)	

Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de caminos vecinales. Paraguay

d) Dimensión Técnica

Las variables propuestas en esta dimensión están estrechamente relacionadas con la dimensión económica y social, y que se reflejan en los variables de flujo vehicular y servicios de transporte. A mayores valores obtenidos, mayor es la importancia de la vía en su rol articulador de flujos económicos y sociales.

- Variable: **Flujo vehicular**
 Indicador: Tránsito promedio diario (TPD) que circula en el camino vecinal.

Tabla 5.4.5: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN POR INDICADORES TÉCNICOS

Cod. Identificación del Camino Vecinal	Flujo Vehicular Tránsito (TMDA)		Servicios de transporte		Suma de valores de por valores (g) = (b)+(d)
	Valor (a)	Normalizado (b)	Valor (c)	Normalizado (d)	

Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de caminos vecinales. Paraguay

e) Dimensión Ambiental

Considera los objetivos de sostenibilidad ambiental en el desarrollo local, a través de la variable impactos del camino vecinal al atravesar zonas o áreas protegidas. El indicador propuesto es el Índice de Inafectación ambiental de la vía, el cual se obtiene dividiendo el área que afecta la vía sobre el área protegida entre el área total del área protegida. El área impacto de la vía sobre el área protegida se calcula multiplicando la longitud de la vía que atraviesa el área protegida por el ancho de la franja de dominio de la vía (determinada por la autoridad competente)

Variable: **Impacto sobre áreas protegidas**
 Indicador: Índice de inafectación ambiental del camino vecinal al atravesar un área protegida.

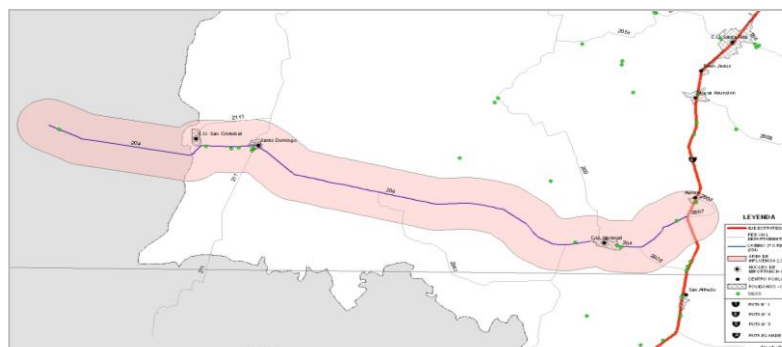
Tabla 5.4.6: MATRIZ DE PRIORIZACIÓN POR INDICADORES AMBIENTALES

Cod. Identificación del camino vecinal	Índice de inafectación ambiental	Puntaje

Tabla 5.4.7: ÍNDICES DE INAFECTACIÓN AMBIENTAL DE LA VÍA

PUNTAJE POR RANGO DE INAFECTACIÓN AMBIENTAL DE LA VÍA	
Índice de inafectación ambiental	Puntaje
1.00	1
0.99 - 0.90	0.6
0.89 - 0.80	0.3
0.79 - 0	0

Gráfico 5.4.1: REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL INDICADOR AMBIENTAL



Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de caminos vecinales. Paraguay

Tabla 5.4.8: EJEMPLO DE OPERATIVIZACIÓN DE INDICADORES AMBIENTALES

AMBIENTAL					SUMA DE VALORES DE INDICADORES POR VALORES NORMALIZADOS	FACTOR DE REAJUSTE	PUNTAJE FINAL	ORDEN DE PRIORIDAD	IMPORTANCIA
IMPACTO DE LA VIA SOBRE AREAS PROTEGIDAS									
Area total de la zona protegida (AT)	Area de Afectación ambiental (A)	Indice de inafectación ambiental (@ = 1 - A/AT)	PUNTAJE	PUNTAJE x 2	$(r) = (b) + (d) + (f) + (h) + (j) + (m) + (o) + (g)$				
km2	km2	%	(p)	(q)					
0,00	0,00	100%	1,00	2,00	6,44	1,100	7,088	1	ALTA
0,00	0,00	100%	1,00	2,00	5,58	1,100	6,136	2	
0,00	0,00	100%	1,00	2,00	5,52	1,075	5,929	3	
0,00	0,00	100%	1,00	2,00	5,32	1,075	5,721	4	
0,00	0,00	100%	1,00	2,00	4,91	1,100	5,403	5	
307,70	3,72	99%	0,60	1,20	4,57	1,075	4,911	6	
0,00	0,00	100%	1,00	2,00	4,54	1,075	4,886	7	

Fuente: Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de caminos vecinales. Paraguay

5.4.3. Operativización del proceso de priorización de caminos vecinales

La operativización del proceso de priorización se realiza a través de los siguientes pasos:

a) *Aplicación de los indicadores sobre los caminos vecinales*

La operativización del proceso consiste en aplicar los indicadores y normalizar los resultados absolutos sobre los caminos vecinales a priorizar. Cada camino vecinal es analizado y calificado de acuerdo a los criterios e indicadores diseñados para la matriz de priorización

Los indicadores que se emplean para la priorización no están afectados por ningún factor de ponderación, debiendo ser normalizados entre sí para poder aplicarlos, y obtener los valores de comparación que permitirán obtener los puntajes finales para cada vía.

b) *Normalización de los indicadores*

La normalización es un proceso que permite establecer un valor de comparación entre los elementos. Para ello se divide el valor del indicador obtenido en cada tramo entre el máximo valor obtenido entre todos los tramos para ese indicador. Los valores van de 0 –1

Una vez normalizados los indicadores de cada tramo, se puede encontrar un valor de comparación entre tramos, simplemente sumando los valores de los indicadores normalizados para cada dimensión.

c) Los caminos que obtienen los puntajes más altos de valores normalizados son las vías más importantes para los objetivos de articulación territorial para el desarrollo local.

d) Se obtiene una primera relación de caminos vecinales por orden de importancia para el desarrollo local.

e) *Aplicación del factor de reajuste.* Para obtener la priorización final de caminos vecinales más importantes para el desarrollo local considerando su articulación a la dinámica de desarrollo regional, se aplica a cada camino el factor de reajuste, considerando su relación con los ejes viales estratégicos y la importancia de éstos.

El factor de reajuste se valida participativamente junto con la propuesta de Estrategia de intervención vial y los indicadores a utilizar para la priorización vial.

La asignación de los valores del factor de reajuste se determina en función del impacto de dicho eje vial estratégico sobre el desarrollo local.

- El nivel de relación del camino vecinal con el eje vial estratégico: conforma el eje vial o se articula directamente a él.
- La importancia del eje vial estratégico.

Para fines de ilustración se presentan los siguientes valores de reajuste, considerando la existencia de 2 ejes viales estratégicos.

- A los caminos vecinales que forman parte del eje estratégico de prioridad 1, se afectará por un factor de reajuste de 1.4.
- A los caminos vecinales que forman parte del eje estratégico de prioridad 2, se afectará por un factor de reajuste de 1.3.
- A los caminos vecinales que se conecten directamente con el eje estratégico de prioridad 1, se afectará por un factor de reajuste de 1.2.
- A los caminos vecinales que se conecten directamente con el eje estratégico de prioridad 2, se afectará por un factor de reajuste de 1.1.
- El resto de caminos vecinales se afectarán con el factor 1.

- f) *Priorización final de los caminos vecinales.* El puntaje final de cada camino vecinal se obtiene de los resultados obtenidos una vez que son sometidos al factor de reajuste. El camino vecinal con mayor puntaje es el de mayor prioridad con respecto a los demás. Se realiza un ordenamiento de caminos vecinales en orden decreciente.

5.4.4. Aplicación casuística comparada de los criterios y pautas metodológicas para la priorización de los caminos vecinales.

Consideraciones

La consistencia de la información estadística existente en ambos casos de estudio resultó insuficiente para la aplicación de la propuesta, siendo necesaria una labor previa de actualización y reclasificación de la misma. Es el caso de las redes viales, los núcleos de servicios sociales y urbanos, y las centralidades sociales.

Alto Paraná no contaba con un inventario vial actualizado de las vías clasificadas por su jerarquía vial, de tal manera que fue necesario elaborar una propuesta de reestructuración de la red vial departamental de acuerdo a su funcionalidad a fin de aplicar los indicadores y los factores de reajuste diseñados específicamente para la funcionalidad de las vías vecinales, considerando la necesaria articulación de la red vial departamental independientemente de su jerarquía vial. Bajo un proceso matricial de priorización considerando variables e indicadores construidos a partir de los principios de la planificación vial bajo el enfoque territorial y participativo, se determinaron vías que corresponderían a primer orden, segundo orden y tercer orden. La propuesta fue validada por las instancias técnicas en el taller participativo. Este

proceso permitió identificar 129 vías vecinales y 22 vías troncales o de 2° orden. Las vías de Primer orden correspondían a las vías nacionales.

En Magdalena Medio fue necesario actualizar y consolidar la información oficial del listado de asentamientos poblacionales a fin de identificar los núcleos de servicios sociales y las funciones urbanas que albergaban, a fin de priorizarlos como centralidades de su área de influencia. La definición de la relación de centros poblados se realizó en coordinación con el SISBEN, organismo oficial encargado, a partir de la homologación de datos oficiales con la información de campo y datos obtenidos de los talleres participativos.

En ambos casos fue determinante la participación de los actores sociales en los talleres participativos para identificar la funcionalidad de las vías así como de los asentamientos poblacionales, y las centralidades económicas y sociales. El sistema de priorización vial vecinal con las variables e indicadores propuestos fue presentado y aprobado en los talleres participativos que se efectuaron en ambos casos de estudio.

Propuesta de reestructuración de los caminos de segundo orden del departamento de Alto Paraná

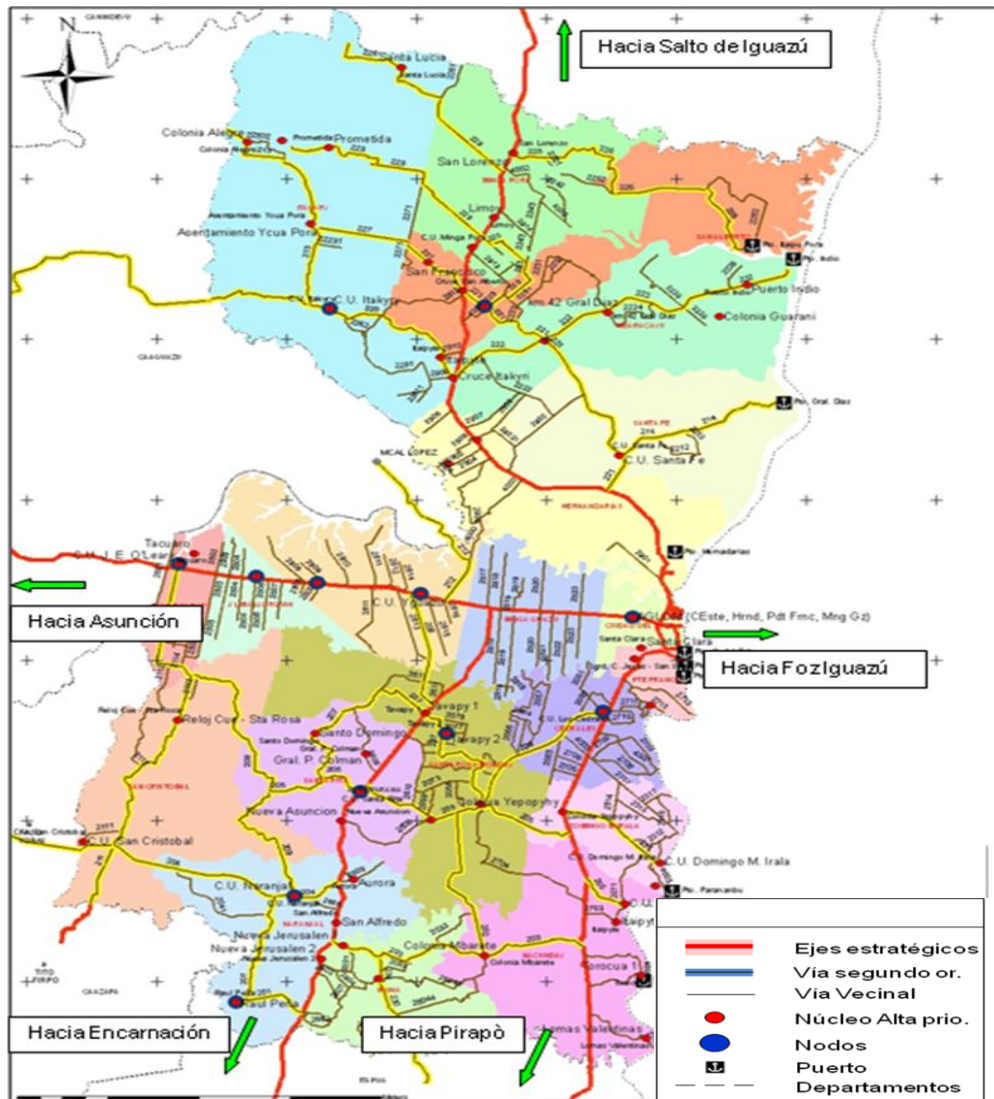
El esquema de estructuración del sistema vial del departamento de Alto Paraná se hizo sobre la base de la red vial. Para tal efecto, se identificaron, según su importancia para el desarrollo económico y social del departamento, vías de primer orden, segundo orden y tercer orden.

Las *vías de primer orden* se definieron como aquellas que conforman los Ejes Viales Estratégicos del departamento, y sobre las cuáles se producen los principales flujos económicos y sociales extra departamentales, articulando los centros de producción, centros de acopio y de distribución (mercados y puertos) y centros urbanos tanto intradepartamental como extradepartamental. Las vías de primer orden debían articular la capital del departamento con las principales capitales departamentales como primer nivel de la red del sistema urbano nacional, debiendo servir como ejes articuladores de las vías de segundo orden y las vías de tercer orden. Las vías de primer orden responden a la red vial nacional y a la integración del territorio nacional.

Las *vías de segundo orden o vías troncales* correspondían a aquellas que cumplían la función de articulación e integración del territorio departamental, y sobre las cuáles sucedían los flujos económicos y sociales regionales. Estas vías debían articular las capitales distritales y principales centros productivos a las vías de primer orden, y a éstas debían articularse las vías de tercer orden. En la determinación de las vías de segundo orden se tomaron en cuenta el universo de vías definidas por la Dirección de Planificación vial del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay.

Las *vías de tercer orden* se definieron como aquellas que cumplían una función subsidiaria al desarrollo local, articulando la capital distrital con los centros poblados rurales y centralidades sociales y económicas locales del territorio, y/o con las vías de segundo orden y los ejes estratégicos de desarrollo departamental. En el caso de Paraguay, las vías de tercer orden cumplen una función económica y social local.

Mapa 5.4.1: PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA RED VIAL DE ALTO PARANÁ



Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Paraná

Al puntaje obtenido por cada una de las vías identificadas como de segundo orden se le aplicó un factor de reajuste por su articulación a los ejes viales estratégicos, obteniéndose un puntaje final para cada una de las vías y definiéndose su rango de importancia en el desarrollo departamental.

Mediante este proceso se identificaron 22 Vías de Segundo Orden, de las cuales 9 se calificaron de importancia alta, 7 de importancia media y 6 de importancia baja.

Tabla 5.4.9: FACTOR DE REAJUSTE PARA VÍAS TRONCALES DE ALTO PARANÁ

FACTOR	EJE VIAL ESTRATÉGICO	NODOS
1.225	RUTA 6	CIUDAD DEL ESTE - ENCARNACION
1.200	SUPER CARRETERA	CIUDAD DEL ESTE - SALTO DE GUAIRA
1.175	RUTA 7	CIUDAD DEL ESTE - ASUNCION
1.150	EL ANDE	CIUDAD DEL ESTE - MAYOR OTAÑO

Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Paraná

La asignación de los valores del factor de reajuste se determinaron en función al impacto de la vía priorizada en la integración del territorio al desarrollo regional; determinado por su relación con las vías de mayor jerarquía: los ejes viales estratégicos y las vías secundarias, considerando la importancia de éstas como corredores económicos sociales regionales

En el caso de Alto Paraná, la propuesta de reestructuración de la red departamental permitió definir claramente las funciones y competencias de las vías de Segundo orden y las vías de Tercer orden o caminos vecinales. Los nuevos factores de reajuste diseñados debían priorizar los caminos vecinales incidiendo en su función social de articulación de los espacios locales y de los centros poblados rurales para mejorar la accesibilidad de la población rural a servicios sociales y productivos locales, en el marco de su problemática vial de la continua re-configuración de su territorio por un modelo económico agroexportador, expansivo de tierras y expulsor de población campesina. Se determinaron los siguientes valores para el Factor de reajuste a los caminos vecinales.

- El mayor factor de reajuste se le asigna a aquel camino vecinal que se articula directamente con el eje vial estratégico, independientemente de su importancia, en consideración que los 3 ejes viales estratégicos del departamento suceden sobre vías nacionales con flujos económicos de carácter internacional.
- Por su relación con las vías secundarias, se asigna mayor factor de reajuste a los que se articulan con las vías secundarias de mayor importancia.

Tabla 5.4.10: FACTOR DE REAJUSTE PARA LA PRIORIZACIÓN DE VÍAS VECINALES PARA SU INTEGRACIÓN AL EJE VIAL ESTRATÉGICO – ALTO PARANÁ

FACTOR DE REAJUSTE PARA VÍAS VECINALES ALTO PARANA	
FACTOR	EJE VIAL
1.150	EJE VIAL ESTRATÉGICO
1.100	VÍA SECUNDARIA IMPORTANCIA ALTA
1.075	VÍA SECUNDARIA IMPORTANCIA MEDIA
1.050	VÍA SECUNDARIA IMPORTANCIA BAJA

Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Paraná

En el caso de Magdalena Medio, se redefinieron los valores de los factores de reajuste en función de la prioridad del eje vial estratégico y su articulación a un camino secundario, considerando la clasificación de la red vial departamental brindada por el órgano oficial: Secretaría de Infraestructura Física (SIF).

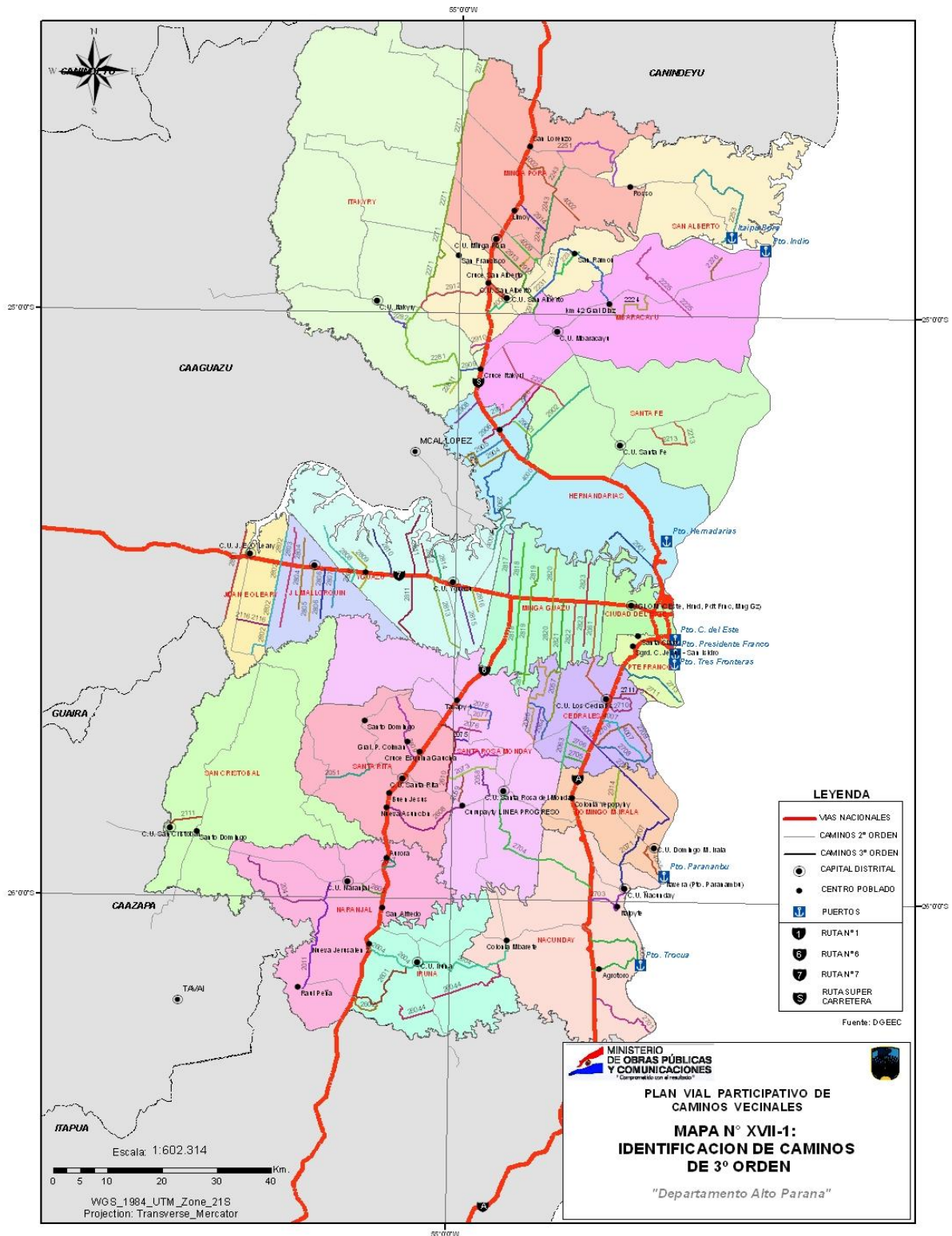
Tabla 5.4.11: FACTOR DE REAJUSTE PARA LA PRIORIZACIÓN DE VÍAS VECINALES PARA SU INTEGRACIÓN AL EJE VIAL ESTRATÉGICO – MAGDALENA MEDIO

FACTOR DE REAJUSTE PARA VÍAS VECINALES MAGDALENA MEDIO	
FACTOR	EJE VIAL
1,100	EJE VIAL ESTRATEGICO CENTRAL-PRIORIDAD 1
1,075	EJE VIAL ESTRATEGICO SUR-PRIORIDAD 2
1,050	EJE VIAL ESTRATEGICO LONGITUDINAL-PRIORIDAD 3
1,025	VIA SECUNDARIA
1,000	VIA TERCIARIA

Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Magdalena Medio

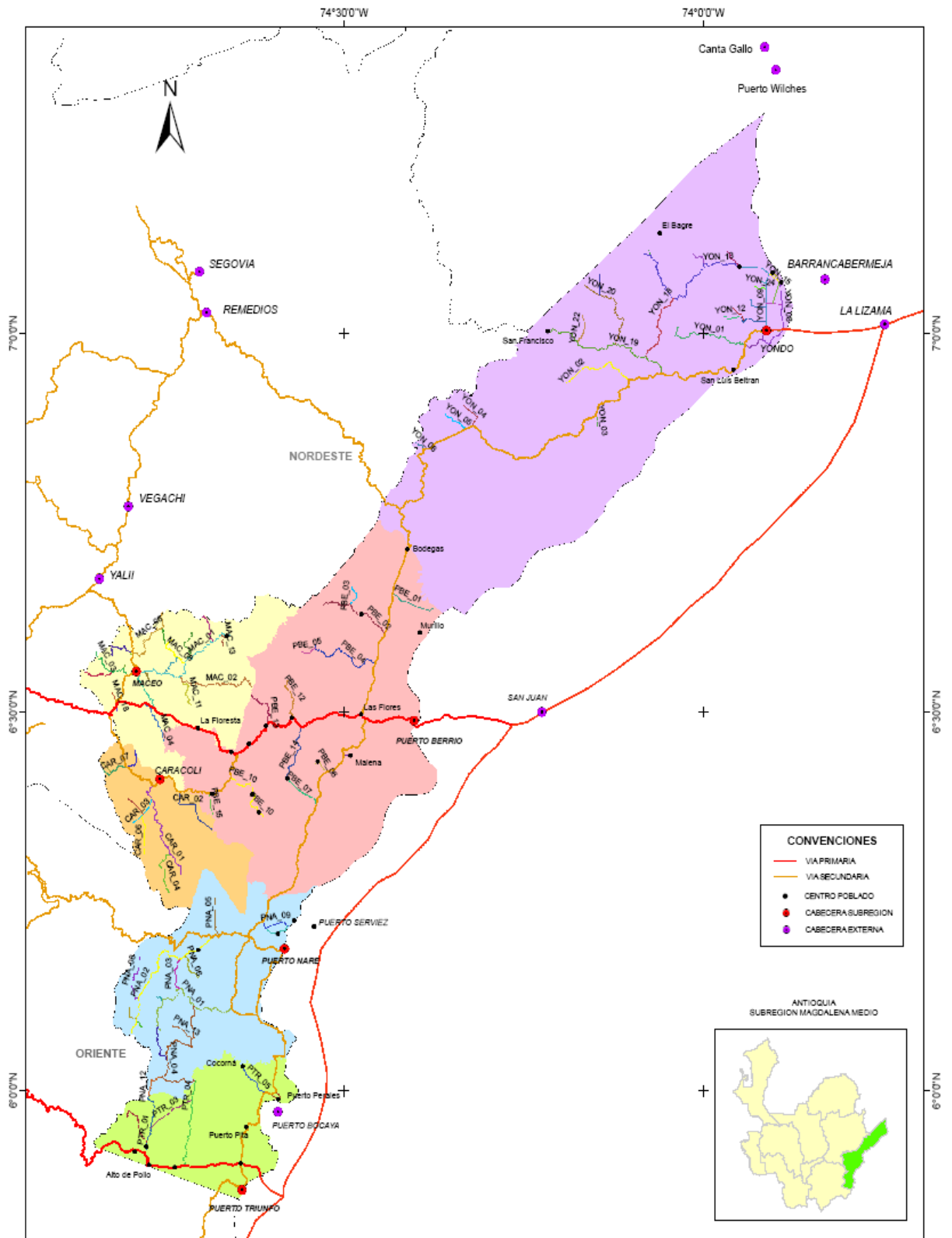
Estos factores de reajuste se validaron en los talleres participativos desarrollados en cada uno de los dos casos de estudio, junto conjuntamente con la propuesta de Estrategia de intervención vial y los indicadores a utilizar para la priorización vial.

MAPA 5.4.2: CAMINOS VECINALES PRIORIZADOS. DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ



Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Alto Paraná

MAPA 5.4.3: CAMINOS VECINALES PRIORIZADOS. SUBREGIÓN DE MAGDALENA MEDIO



Fuente: Plan Vial Vecinal Participativo Magdalena Medio

Resultados obtenidos del proceso de priorización de caminos vecinales

En Alto Paraná se definió un universo de 129 caminos vecinales a considerarse en el proceso de priorización, de manera similar, con las particularidades de cada caso, en Magdalena Medio se trabajaron con 97 caminos vecinales. En el Anexo 4 se presenta las Matrices de priorización de caminos vecinales de cada caso de estudio.

Cabe destacar que durante el proceso de priorización de caminos vecinales, fue indispensable el análisis muestral de los resultados que se fueron obteniendo a fin de evaluar el comportamiento de los indicadores aplicados en relación a sus objetivos, a fin introducir los reajustes necesarios para la propuesta final.

El proceso seguido tuvo por objetivo establecer la prioridad de los caminos vecinales en función de su rol estratégico en el desarrollo local y en la integración al desarrollo regional, a fin de:

- Contribuir a la movilización de recursos endógenos en el marco de las visiones estratégicas del desarrollo local.
- Brindar el acceso físico de las poblaciones rurales y urbanas a los servicios sociales y económicos básicos, brindando oportunidades de bienestar social y progreso local.
- Integrar los espacios locales a la dinámica de desarrollo regional, bajo el principio de Valor Agregado del Enfoque territorial, a través de la articulación de los caminos principales a los ejes de integración económica y social regionales.

Los resultados obtenidos en el análisis casuístico permiten afirmar que se ha cumplido con los objetivos planteados para el primer momento de operativización de la propuesta metodológica al identificar la importancia de los caminos vecinales para el desarrollo local e integración al desarrollo regional.

En el Anexo 4 se presentan los resultados de la priorización realizada en los casos de estudio.

A manera de ilustración se presenta el análisis de algunos resultados de la aplicación del sistema de variables indicadores en el departamento de Alto Paraná.

Análisis de resultados obtenidos en el proceso de priorización

El camino vecinal 2604.

El camino 2604 obtuvo el mayor puntaje en el proceso de priorización de caminos vecinales del departamento de Alto Paraná. El camino vecinal 2604 articula en su recorrido 3 núcleos de servicios urbanos y sociales: 2 centros poblados rurales (Nueva Jerusalén –distrito de Iruña- y Colonia MBarete - distrito de Ñacunday-) y el centro urbano capital del municipio de Iruña. Esta vía atraviesa una zona considerada como

área de desarrollo relativo medio, conectando 5 caminos vecinales que articulan las zonas agrícolas y espacios locales de su área de influencia con 4 centros de acopio (silos) de importancia microregional, localizados sobre el eje vial Ciudad del Este-Encarnación (Ruta 6). Esta vía sirve a una población rural dispersa de 1165 habitantes, localizados dentro del área de influencia de la vía (1 km. a cada lado del eje), sumados a la población que habita en los centros poblados rurales y la capital distrital (aproximadamente 2,480 habitantes). Brinda accesibilidad a la población a 10 establecimientos de servicios sociales (3 locales de salud y 7 de educación) que se ubican en el área de influencia del camino vecinal. Atraviesa dos distritos considerados en el cuarto quintil de pobreza. El camino presenta un TMD de 150 vehículos/día (índice promedio que registran los caminos vehiculares), la superficie de rodadura de tierra se vuelve intransitable frecuentemente por el clima subtropical del departamento limitando la articulación de su población a los servicios sociales y productivos y afectando la rentabilidad de sus productos.

De acuerdo a las pautas y criterios metodológicos esbozados en la primera parte del presente capítulo, la propuesta prevé un máximo de puntaje obtenible por cada indicador normalizado (1 punto), y por cada dimensión propuesta (dimensión espacial: 2 indicadores= 2 puntos, dimensión social: 3 indicadores= 3 puntos, dimensión económica 1 indicador= 1 punto, dimensión ambiental: 1 indicador + factor de ponderación (2)= 2 puntos), de tal modo que se enfatiza la funcionalidad social (accesibilidad a servicios sociales y productivos locales) y la funcionalidad espacial (articulación territorial) del camino vecinal.

El camino vecinal en análisis obtuvo el mayor puntaje de sus indicadores en la dimensión espacial y el segundo puntaje más alto en la dimensión social, obteniendo, con la suma de los demás indicadores, un puntaje final mayor a todos los caminos vecinales que conforman la red vial vecinal de Alto Paraná. El total obtenido por el camino vecinal 2604 fue de 6.5 puntos. Si lo comparamos con el puntaje máximo obtenible por dimensión de acuerdo a la propuesta tendríamos que el camino responde en un 100% a la funcionalidad básica asignada a la vía en sus indicadores de articulación territorial, un 83% en su función de brindar accesibilidad a la población rural a los servicios sociales (educación y salud), y un 67% en su función de articulación a servicios productivos locales. El resultado obtenido indica que el camino vecinal analizado es de primera prioridad en los objetivos de articulación territorial y social para el desarrollo local.

La articulación del camino vecinal 2604 al eje vial estratégico Ruta 6, e integración a los flujos económico sociales Ciudad del Este – Encarnación, de primera prioridad para el desarrollo departamental, le otorga un factor de reajuste de 1.1, dando un resultado de 7.165 confirmando su importancia prioritaria sobre las demás vías vecinales en el desarrollo local y en la integración al desarrollo regional.

Del análisis muestral del comportamiento de los indicadores aplicados a los caminos priorizados de importancia alta en el departamento de Alto Paraná presentamos algunas reflexiones:

Los caminos vecinales que presentan bajo puntaje en sus indicadores sociales y espaciales, pero sin embargo registran alto flujo vehicular se explica por su función de integrar ejes viales estratégicos internos del departamento. Tal es el caso del camino vecinal 2605, ubicado como prioridad 3 en la matriz de priorización elaborada. Este camino vecinal articula las vías departamentales 209 y 204 al eje vial estratégico departamental Ruta 6, las cuáles conducen los flujos económicos de las áreas productivas nor centrales del departamento hacia el corredor económico regional-nacional Ciudad del Este – Encarnación, registrando un TMD de 1513 vehículos/día.

Los caminos vecinales que habiendo obtenido puntajes altos en los indicadores sociales y espaciales, pero presentan bajos índice de tránsito de vehículos diarios, se explica por el mal estado de sus caminos que incide en los niveles de transitabilidad que brinda la vía, obstaculizando su función de articular los espacios locales para el desarrollo local e integración al desarrollo regional. El camino 2231 ubicado en un área de desarrollo relativo bajo, sobre los distritos de producción primaria de Mbaracuyá y Minga Pora, articula en su recorrido dos núcleos de servicios importantes, 5 centralidades sociales y 3 centralidades económicas, conectándose indirectamente al eje vial estratégico Súper Carretera de 3° prioridad en el desarrollo departamental (Ciudad del Este - Salto de Guaira), sin embargo registra un tránsito promedio diario de 75 vehículos diarios, uno de los índices más bajos entre los caminos priorizados de importancia alta y el más bajo de los 10 primeros caminos priorizados.

Tabla 5.4.12: APLICACIÓN DEL SISTEMA DE VARIABLES E INDICADORES PARA LA PRIORIZACION DE CAMINOS VECINALES POR SU IMPORTANCIA EN SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

CODIGO DE VIAS TERCARIAS	ESPACIAL					ECONOMICA		SOCIAL						TECNICA				AMBIENTAL			SUMA DE VALORES DE INDICADORES	FACTOR DE REAJUSTE	PUNTAJE FINAL		
	CONECTIVIDAD (NÚMERO DE CAMINOS QUE ARTICULA - KM)		ARTICULACIÓN TERRITORIAL (N° CENTROS POBLADOS)		PUNTAJE PARCIAL	ARTICULACION CON CENTRALIDADES ECONÓMICAS (N° SILOS Y DEPÓSITOS)		POBLACION SERVIDA (1.5 KM A AMBOS LADOS DEL EJE DE LA VIA)		ARTICULACIÓN A SERVICIOS SOCIALES		POBREZA (ÍNDICE DE POBREZA)		PUNTAJE PARCIAL	FLUJO VEHICULAR (TMD)		COMPLEMENTARIEDAD TÉCNICA (NIVEL DE DISEÑO DE INGENIERÍA)		PUNTAJE PARCIAL	IMPACTO DE LA VIA SOBRE AREAS PROTEGIDAS (ÍNDICE DE INAFECTACIÓN AMBIENTAL)/ factor ponderación= 2					
	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado		Valor	Normalizado	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado	Valor	Normalizado		Valor	Normalizado	Valor	Normalizado		Valor				Normalizado	Puntaje
2604	5	1.000	3	1.0	2.0	4	1.1.	1165	0.270	10	0.830	10.300	0.540	1.640	150	0.200			0.200	100%	1	2.000	6.510	1.100	7.165
2061	1	0.200	1	0.3	0.5	2	0.330	3240	0.750	6	0.500	5.200	0.280	1.530	750	0.990			0.990	100%	1	2.000	5.380	1.100	5.923
2011	3	0.600	1	0.3	0.9	6	1.000	330	0.080	7	0.580	6.000	0.320	0.980	391	0.520			0.520	100%	1	2.000	5.430	1.075	5.835
2605	1	0.200			0.2	3	0.500	225	0.050			6.000	0.320	0.370	1513	2.000			2.000	100%	1	2.000	5.070	1.100	5.577
2271	4	0.800			0.8	5	0.830	775	0.180	7	0.580	10.730	0.570	1.330	100	0.130			0.130	100%	1	2.000	5.100	1.075	5.479
2608	1	0.200	2	0.7	0.9	5	0.830	465	0.110	5	0.420	5.350	0.280	0.810	300	0.400			0.400	100%	1	2.000	4.900	1.100	5.395
2231	4	0.800	2	0.7	1.5	3	0.500	910	0.210	5	0.420	5.900	0.310	0.940	75	0.100			0.100	100%	1	2.000	5.010	1.075	5.381
2912	4	0.800	1	0.3	1.1	2	0.330	375	0.090	4	0.330	11.600	0.610	1.030	162	0.210			0.210	100%	1	2.000	4.710	1.100	5.186
2802	2	0.400			0.4	0		3405	0.790	9	0.750	10.400	0.560	2.100	127	0.170			0.170	100%	1	2.000	4.660	1.100	5.124
2707	5	1.000			1.0	1	0.170	1290	0.300	5	0.420	9.000	0.480	1.200	200	0.260			0.260	100%	1	2.000	4.620	1.100	5.086

Gráfico 5.4.4: CAMINO VECINAL 2604, DEPARTAMENTO ALTO PARANÁ

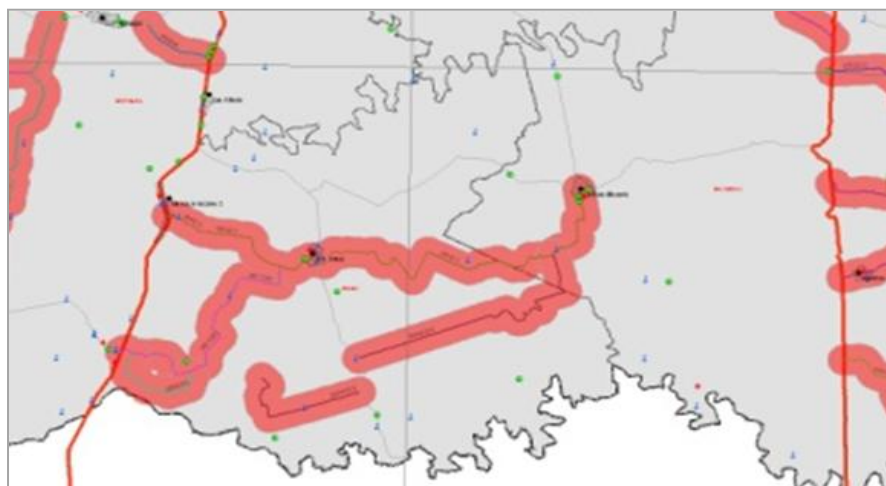


Gráfico 5.4.5: CAMINO VECINAL 2605, DEPARTAMENTO ALTO PARANÁ

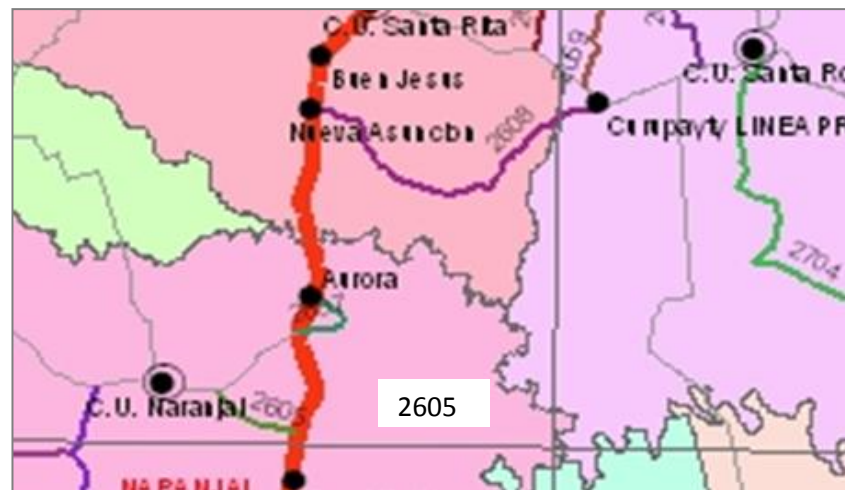
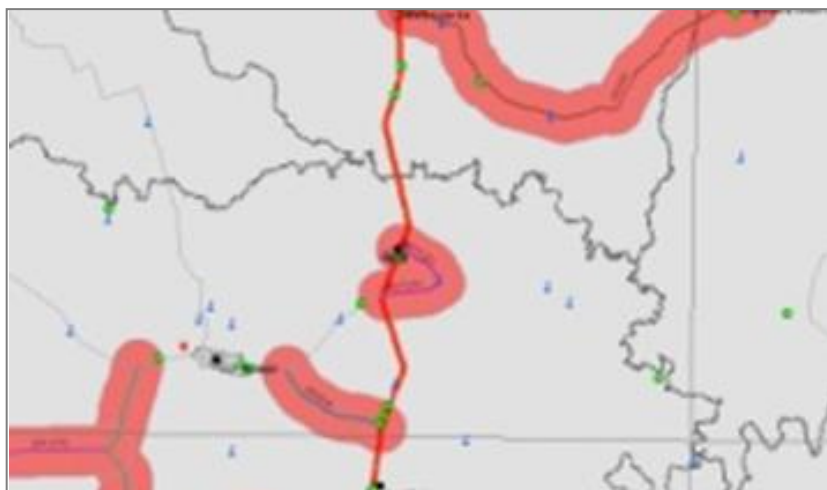
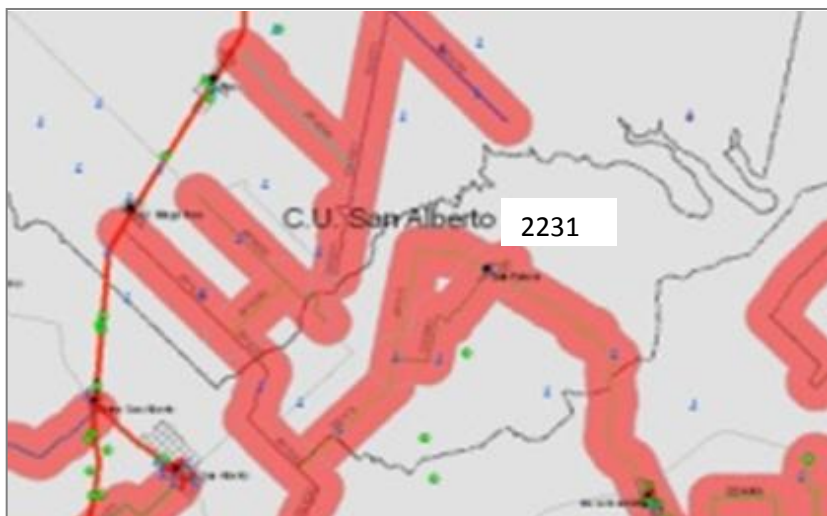


Gráfico 5.4.6: CAMINO VECINAL 2231, DEPARTAMENTO ALTO PARANÁ



5.5. PRIORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES VIALES VECINALES EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO LOCAL E INTEGRACIÓN AL DESARROLLO REGIONAL

La gestión vial requiere objetivos claros y políticas específicas que oriente a los organismos viales en sus actuaciones para la administración y conservación de la oferta vial vecinal del territorio departamental; a través de políticas de intervención vial que brinden las pautas para la atención vial vecinal bajo criterios técnicos y racionales, y en el marco de los objetivos de desarrollo local. La priorización de las intervenciones viales a partir del reconocimiento de la funcionalidad e importancia de cada vía en su incidencia en el desarrollo local y articulación regional, permitirá orientar eficientemente un programa de intervenciones para lograr el nivel de servicio esperado de la red vial vecinal, sujeta a la funcionalidad e importancia de cada camino vecinal.

5.5.1. Determinación de los caminos vecinales por rangos de importancia en el desarrollo local e integración al desarrollo regional.

La segmentación de caminos por rangos de importancia facilita la aplicación de acciones sobre grupos de caminos que reúnan cierta homogeneidad, facilitando la adopción de políticas de intervención y gestión vial.

La segmentación que se propone busca definir grupos de caminos vecinales con determinado rango de importancia en su integración al desarrollo local y regional. Se definen caminos de importancia alta, caminos de importancia media y caminos de importancia baja. Según ese grado de importancia, a cada conjunto de caminos se le asigna una política de atención, la cual propondrá el plazo en el que se espera que ese conjunto de caminos alcance el nivel de estado esperado.

Tabla 5.5.1: CAMINOS VECINALES PRIORIZADOS POR RANGOS DE IMPORTANCIA

Vía vecinal	Puntaje	Orden de Prioridad	Relación con Ejes Estratégicos	Rango de Importancia	
		1	Integra eje	Importancia Estratégica	Primera línea de corte
		2	Integra eje		
		3	Integra eje		
		4	Se conecta a eje		
		5	Integra eje		
		6	Se conecta a eje	Importancia Media	Segunda línea de corte
		7	Se conecta a eje		
		8	No conecta a eje		
		.	Se conecta a eje	Importancia Menor	
		..	No conecta a eje		
		...	No conecta a eje		
		No conecta a eje		

Fuente: Manual de Procedimientos para la formulación de planes viales vecinales. Paraguay

Esta segmentación permite además definir el orden de prioridad en el que los caminos serán atendidos individualmente por el órgano responsable de la gestión vial y sirve de base para formular los Objetivos y Políticas de Intervención vial, el Plan de Intervención y el Plan de Inversiones.

Para determinar los rangos de importancia de los caminos vecinales priorizados se establecen 2 líneas de corte que definan cada uno de los grupos de caminos establecidos por niveles de importancia. Se asume las líneas de corte en los puntos de inflexión entre los caminos que han alcanzado los puntajes más altos, medios y bajos. Se analiza el punto de inflexión de los puntajes obtenidos por cada camino para determinar la línea de corte. Se complementa el análisis comparando la conectividad de los caminos con los ejes viales estratégicos. Por lo general los caminos vecinales de importancia alta se articulan a un eje vial estratégico.

5.5.2. Políticas de intervención vial para lograr el nivel de servicio esperado en la red vial vecinal.

Políticas para la gestión vial

Las políticas que se formulen para una gestión vial eficiente tienen que ver, entre otros, con las siguientes líneas de actuación:

- La institucionalización de los instrumentos de gestión vial (plan vial vecinal) y los mecanismos de implementación del mismo.
- Los mecanismos e institucionalización para la participación institucional y de la sociedad civil en la gestión vial en sus diferentes fases: ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación.
- La política de conservación de la oferta vial vecinal subregional y sus mecanismos.
- La política de intervención vial en cuanto a los niveles de servicio requerido de acuerdo a su importancia (segmentación de caminos elaborado en la estrategia de intervención vial) para asegurar la debida transitabilidad física para los objetivos de articulación territorial para el desarrollo local y la integración al desarrollo regional.
- La política de asignación presupuestal y mecanismos de financiamiento para el desarrollo vial vecinal según las orientaciones dadas del instrumento de gestión vial vecinal.
- Las políticas de gestión vial en cuanto a la administración, mantenimiento y conservación de los caminos vecinales y de ejecución de obras viales.
- Las políticas de participación social en la gestión vial.

Para efectos de la presente investigación, nos referiremos a las políticas de intervención vial en cuanto a los niveles de servicio requerido de acuerdo a su funcionalidad y para ser cumplidas en un plazo definido. Las políticas de intervención vial que se formulen deben ser producto de un proceso técnico, político y participativo, para ello, se propician los debates necesarios a nivel institucional y de las instancias participativas para presentar una propuesta consensuada para su validación en la fase de aprobación del proceso de planificación vial vecinal.

El proceso de segmentación de caminos vecinales por rango de importancia facilita el diseño de políticas que van a orientar las intervenciones viales vecinales a fin de que las propuestas de solución a la problemática vial respondan a dichos lineamientos.

Políticas de intervención vial

Las políticas de intervención vial que se establezcan para la gestión vial están en función de los trabajos que requieren las vías para garantizar su transitabilidad, la funcionalidad de la vía, y los recursos asignados para tal fin. Complementándose por ello con las políticas de asignación presupuestal para la gestión vial.

Las políticas de intervenciones viales se pueden clasificar en políticas viales para:

- Atención de emergencias
- Mantenimiento rutinario
- Mantenimiento periódico
- Rehabilitación
- Mejoramiento

Las políticas de atención vial toman en cuenta el rango de importancia de la vía vecinal para establecer el tipo de intervención vial. La segmentación de los caminos vecinales según su rango de importancia o jerarquización vial en combinación con el tipo de intervención requerido permite construir una tabla de priorización para la intervención vial como base para establecer la política de atención vial.

Las políticas de atención de las vías según su rango de importancia busca brindar a la vía la funcionalidad que requiere según su importancia, teniendo como primera prioridad la conservación de la oferta vial a través de trabajos de mantenimiento continuo, bajo la premisa de que la relación beneficio costo de la inversión en rehabilitar una vía sería mayor que una intervención de menor grado.

En la siguiente tabla se ilustra una propuesta de lineamientos de intervención para la priorización de intervenciones viales de acuerdo a la importancia del camino en el desarrollo local e integración al desarrollo regional, como base para la formulación de políticas de atención e intervención vial.

- La máxima prioridad se le otorga a la atención de emergencias viales, priorizando los grupos viales importancia alta y media. (grupos viales 1, 2 y 3).
- En primera prioridad estarían las actividades de mantenimiento rutinario y periódico de los caminos vecinales de importancia alta y Media, atendiendo a la prioridad otorgada en el Listado Priorizado de Caminos Vecinales (grupos viales 4, 5, 6, 7).

Tabla 5.5.2: EJEMPLO DE PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES VIALES DE ACUERDO AL RANGO DE IMPORTANCIA DE LA VÍA

Tipo de Intervención	Nivel de Importancia de la Vía		
	Importancia Alta	Importancia Media	Importancia Baja
Atención de Emergencias	1	2	3
Mantenimiento rutinario	4	6	8
Mantenimiento periódico	5	7	11
Rehabilitación	9	10	16
Mejoramiento	12	13	17
Reconstrucción	14	15	18

Fuente:Manual de Procedimientos para la formulación de planes viales vecinales. Paraguay

- En segunda prioridad estarían la rehabilitación de los caminos de importancia alta y media (grupos viales 9, 10) el mantenimiento rutinario del grupo de caminos de importancia baja (grupo vial 8), y el mejoramiento de los caminos de importancia alta y media (grupos viales 12 y 13), siempre atendiendo al listado de prioridad de caminos vecinales.
- En tercera prioridad estarían la reconstrucción de los caminos de importancia alta y media (grupos viales 14 y 15)
- En cuarta prioridad estaría la rehabilitación, mejoramiento y reconstrucción de los caminos de importancia baja (grupos viales 16, 17 y 18).

5.5.3. Requerimientos de la red vecinal para lograr el nivel de servicio esperado

El *nivel de servicio esperado* se define como el estándar de calidad que debe mantener un camino, tanto en términos de su condición estructural (características geométricas, características o tipo de la superficie de rodadura y del sistema de drenaje), como también de su condición funcional (derivada del grado de utilización que tiene la vía en relación a los volúmenes de tráfico).

Estos estándares de calidad señalan las condiciones de estado técnicamente esperadas de los caminos en función del volumen de tráfico que circula por ellos, del período de vida útil, de las condiciones ambientales y de la topografía de la zona; y responden a normas definidas por las autoridades correspondientes de transporte. De no existir estas normas, se recurrirá a las observaciones y demandas técnicas recogidas de fuentes primarias.

Las intervenciones contempladas para lograr el nivel de servicio requerido para los caminos son:

Mantenimiento de emergencia

Se realizan extraordinariamente, cuando el camino se encuentra intransitable como consecuencia de una falta de mantenimiento o ante un desastre natural. La intervención de emergencia no remedia fallas estructurales pero hace posible la transitabilidad del camino.

Mantenimiento rutinario

Tiene por objeto prevenir con acciones rutinarias, generalmente de carácter manual, el deterioro de la vía así como mantenerlas en buenas condiciones de seguridad para la transitabilidad de los vehículos. Comprende bacheo, parches, limpieza de cunetas, bermas, alcantarillas y otras, de acuerdo al manual técnico de mantenimiento rutinario. Hacen uso intensivo de mano de obra. .

Mantenimiento periódico

Obedece a un criterio preventivo y se realiza cada cierto número de años, con el objeto de evitar mayores deterioros a la carretera como consecuencia de una prolongada transitabilidad vehicular y a las acciones del clima. Este mantenimiento es intensivo en maquinaria, comprende la colocación de base granular y la reposición de

material afirmado. La protección del drenaje se considera dentro del mantenimiento periódico, también se considera las cunetas revestidas y alcantarillas, mientras que para la protección de taludes y laderas se efectúa la construcción de muros de concreto, muros de gaviones y sostenimiento así como pequeños puentes. Los trabajos se realizan cada tres o cuatro años en los caminos que reciben un permanente mantenimiento rutinario.

Rehabilitación

Constituyen intervenciones de inversiones mayores, se realiza cuando el camino se encuentra en mal estado obstaculizando el tránsito y flujo regular de los vehículos. Incluye mejoramientos en los sistemas de drenaje y contención. La rehabilitación tiene como finalidad restablecer la capacidad estructural de la vía y la calidad de la superficie de rodadura.

Mejoramiento

Son intervenciones que tienen como propósito introducir mejoras geométricas en la vía: ancho, alineamiento, pendiente longitudinal, renovación de la superficie y rehabilitación de la vía; a fin de incrementar su capacidad, la velocidad de circulación de los vehículos y la seguridad de los mismos.

Los niveles de intervención a nivel de caminos rurales deben contemplar la posibilidad de intervenir en mejoras parciales o reparaciones puntuales de los caminos de acuerdo a su volumen de tráfico diario. El principio orientador es que la norma técnica de un camino, una senda, un sendero, una vía navegable, un puente peatonal o un muelle, se debe determinar conforme al tipo y el volumen de tránsito que utilice la infraestructura. La infraestructura sobre diseñada no sólo es más costosa de construir, sino también más onerosa de conservar.

Programa de intervención en la red de caminos vecinales

El Programa de Intervención define el orden y el tipo de intervención de los caminos vecinales, teniendo en cuenta la relación de caminos vecinales priorizados y las políticas definidas para la intervención vial.

Tabla 5.5.3: PROGRAMA DE INTERVENCIÓN VIAL (5 años)

Código Vía Vecinal	Prioridad (a)	Rango de importancia (b)	Estado	Nivel de Intervención	Longitud de la vía (km)	Flujo vehicular (vehículos/día)	AÑO					
			(c)	(d)			1	2	3	4	5	

(a) N° orden en el listado priorizado de caminos vecinales según su importancia

(b) Alto, medio, bajo

(c) Bueno, regular, malo

(d) Emergencia, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, rehabilitación, mejoramiento, reconstrucción

El Programa de Intervención define: (i) *la oportunidad de la intervención* (en qué momento), de cada vía vecinal – programación anualizada de las intervenciones -, y

(ii) *el tipo de atención* que requiere el camino para asegurar que siga brindando el nivel de servicio esperado.

Representa la síntesis de los requerimientos cualitativos de la red vial vecinal para lograr el nivel de servicio esperado en un horizonte determinado de tiempo, formulado a partir de las políticas de gestión vial y específicamente de la política de intervención vial.

5.5.4. Aplicación casuística en Alto Paraná y Magdalena Medio

Determinación de los caminos vecinales por rangos de importancia para la formulación de las políticas de intervención vial vecinal

La reestructuración de la red vial departamental de Alto Paraná determinó un universo de 22 caminos troncales o de 2° orden, y 129 caminos vecinales o de 3° orden, las cuáles se sometieron a los procesos de priorización y determinación de sus rangos de importancia. A nivel de los caminos vecinales se obtuvieron 43 de importancia alta, 42 de importancia media y 44 de importancia baja.

De manera similar, con las particularidades de cada caso, en Magdalena Medio la red vial vecinal comprendía 78 caminos vecinales, determinándose 21 vías de importancia alta, 39 de importancia media y 18 de importancia baja.

Los caminos vecinales priorizados fueron validados en sus correspondientes talleres participativos. (En el Anexo 4 se presenta las matrices de caminos priorizados por rangos de importancia de los casos de estudio).

Políticas de intervención vial

Las políticas específicas de intervención vial vecinal, tanto en Alto Paraná como en Magdalena Medio, fueron propuestas por los equipos técnicos encargados de la formulación de los planes viales vecinales participativos, y aprobadas por sus correspondientes instancias consultivas. Se formularon las políticas siguiendo las pautas metodológicas propuestas a fin de orientar un orden racional en las intervenciones viales. En el caso de Alto Paraná, englobaron el tratamiento de las vías de 2° orden y los caminos vecinales definidas por el proceso de reestructuración de su red vial departamental.

Políticas de intervención vial formuladas en el Plan Vial Vecinal Participativo de Magdalena Medio

Políticas de intervención vial

- Las vías terciarias deberán ser atendidos de acuerdo a su prioridad definida en el Plan vial vecinal d Magdalena Medio por los organismos competentes.
- Aquellos que se encuentren con el tipo de superficie en afirmado, en estado bueno y regular serán conservados. Los que estén en estado malo serán rehabilitados.
- Las vías terciarias, que se encuentren con calzada de tierra serán rehabilitados.

- Las vías terciarias serán atendidas en función de su prioridad y de la disponibilidad presupuestal del órgano competente y de los recursos que éste libere para este propósito.
- En situación de restricción de recursos se atenderán los puntos críticos con la finalidad de garantizar la transitabilidad de las vías terciarias.”

Políticas de gestión vial

- Asegurar las intervenciones viales vecinales que permitan una transitabilidad continua y preservar el patrimonio vial subregional.
- La gestión vial estará a cargo de la Gerencia Vial de los gobiernos locales asociados, en el marco de un proceso de apoyo temporal de la Gobernación de Antioquia que afiance paulatinamente la descentralización vial.
- Las intervenciones viales se realizarán preferentemente mediante la tercerización en la ejecución de obras de rehabilitación y de los servicios de mantenimiento para la conservación de las vías terciarias. Para tal fin se realizarán procesos competitivos de contratación.
- Se promoverá la formación de microempresas y pequeñas empresas, las cuales recibirán la debida capacitación, para la ejecución del mantenimiento rutinario.
- Se promoverá la gestión concertada de recursos públicos, privados y de cooperación técnica nacional e internacional para la ejecución de las intervenciones viales priorizadas en el Plan Vial Vecinal de Magdalena Medio.
- Se coordinaran acciones con los gobiernos locales asociados colindantes a Magdalena Medio para concordar políticas y proyectos viales compartidos.
- Se promoverán acuerdos de cooperación con el Gobierno Nacional y la Gobernación de Antioquia para la atención prioritaria de las vías terciarias, de acuerdo al orden de importancia para el desarrollo subregional.

Políticas de intervención vial formuladas en el Plan Vial Vecinal Participativo de Alto Paraná

Políticas de intervención vial

- Los caminos de segundo orden de importancia deberán ser atendidos de acuerdo a su prioridad definida en el Plan Vial Participativo de Alto Paraná, por los organismos competentes.
- Los caminos de segundo orden priorizados serán atendidos de acuerdo a su nivel de importancia determinado en el Plan Vial Participativo de Alto Paraná. Aquellos que se encuentren con el tipo de superficie en tierra, en estado bueno, regular o malo, serán rehabilitados a nivel de enripiado y en algunos tramos críticos a nivel de empedrado. De no contar con los recursos suficientes se adoptará una política similar al de los otros caminos vecinales.
- Los caminos de tercer orden priorizados en el Plan Vial Participativo de Alto Paraná, cuyo tráfico sea superior a 50 vehículos por día, podrán ser rehabilitados a nivel de enripiado y en algunos tramos críticos a nivel de empedrado. De no contar con los recursos suficientes se adoptará una política similar al de los otros caminos vecinales.
- Los caminos de tercer orden, que se encuentren con calzada de tierra en estado bueno, se les conservará; vía labores de mantenimiento rutinario.

- Los caminos de tercer orden, que se encuentren en estado regular y malo se les realizarán intervenciones de puesta a punto, a nivel de mantenimiento periódico, y luego se implementará el sistema de mantenimiento rutinario.
- Los caminos vecinales serán atendidos en función de su prioridad y de la disponibilidad presupuestal del órgano competente y de los recursos que éste libere para este propósito.

Políticas de gestión vial

- El Plan Vial Participativo de Caminos Vecinales de Alto Paraná, constituye el instrumento orientador de la gestión vial departamental en el corto y mediano plazo.
- Se dará continuidad a la preservación de los caminos vecinales que se encuentren en buen estado y en el que se vienen efectuando actividades de conservación vial sostenidas.
- Considerando las políticas precedentes, se adopta el compromiso de que las intervenciones futuras en caminos vecinales estarán sujetas al orden de prioridad establecido en el plan vial aprobado.
- Se adoptará una política permanente de conservación vial que otorgue prioridad al mantenimiento rutinario y preventivo de los caminos vecinales principales.
- Se establecerán los mecanismos institucionales que permitan la activa participación de las entidades y organismos involucrados en la problemática del sistema vial departamental,
- El MOPC apoyará una política de fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales, creando la Gerencia Vial con los suficientes recursos para garantizar una gestión eficaz y eficiente del Plan Vial Participativo de Alto Paraná.
- Se establecerá una política progresiva de tercerización para la ejecución de las intervenciones viales priorizadas, fomentando la creación de las microempresas para el mantenimiento rutinario.
- Se establecerán los mecanismos necesarios para la generación de recursos propios de los municipios destinados a los caminos vecinales.

Las políticas de gestión vial enunciadas reconocen la importancia de observar el orden de prioridad establecido por el proceso de priorización de las intervenciones viales bajo la visión de desarrollo local e integración regional. Pueden identificarse políticas cuyos enunciados se encuentran guiados por los principios de complementariedad, globalidad, participación social e institucionalidad, contenidos en la propuesta de principios conceptuales para la planificación vial vecinal bajo el enfoque territorial y participativo que contiene la propuesta de la presente investigación.

En ambos casos de estudio, las políticas de intervención vial establecen prioridades de intervención en función de la importancia de los caminos y de los niveles de servicio esperado, orientados por las pautas metodológicas de la propuesta de priorización del camino en función de su rol en el desarrollo local y en la integración al desarrollo regional.

Nivel de servicio requerido. Programa de intervenciones viales vecinales

Teniendo como orientación las políticas de intervención vial, se elaboraron los programas de intervención vial correspondientes. En el Anexo 4 se presentan los Programas de Intervención de los casos de estudio.

Programa de intervenciones de Alto Paraná

El Programa de Intervenciones viales vecinales en el caso de Alto Paraná involucraron las vías de 2° y 3° orden (troncales y vecinales), proyectándose a un horizonte de 10 años, en concordancia con horizonte establecido para su Plan Vial Vecinal.

Para elaborar el Programa de Intervenciones se trabajó con 3 escenarios, seleccionándose el escenario 1 (escenario conservador teniendo en cuenta las limitaciones en la capacidad institucional y financiera de los municipios y del gobierno central).

Tabla 5.5.4: ESCENARIOS PROPUESTOS PARA LA INTERVENCIÓN DE LOS CAMINOS VECINALES – ALTO PARANÁ

Escenarios	Caminos de 2do Orden	Caminos de 3er Orden
1r Escenario	30%	10%
2do Escenario	40%	20%
3r Escenario	50%	30%

Fuente: Plan Vial Participativo Alto Paraná

En el primer escenario, 30% - 10%, se asumió que el Programa de Mantenimiento de Caminos Vecinales (BID-MOPC) rehabilitaría un promedio de 100 Km de caminos por quinquenio, quedando los 100 Km restantes para ser rehabilitados de acuerdo a la consecución de financiamiento por parte del MOPC (Ministerio de Obras Públicas del Paraguay). Las metas propuestas se ilustran en el siguiente análisis.

a) Vías de segundo orden: nivel de servicio esperado al año 10

Considerando una meta de 30% de rehabilitación de la longitud total de vías no asfaltadas, al Año 10, se tendría el 69,62% del universo de vías consideradas como de 2° orden, a nivel de "Vías de todo tiempo", es decir, 459,55 km. de vías enripiadas y 211,09 Km. vías empedradas, con intervenciones de: (i) rehabilitación de 314,025 km. de vías de tierra elevadas a vías enripiadas y (ii) mantenimiento rutinario y periódico de las vías empedradas enripiadas no rehabilitadas.

b) Vías de tercer orden: nivel de servicio esperado al año 10

Considerando una meta de 10% de rehabilitación de la longitud total de vías no asfaltadas, al Año 10, se tendría el 16,24% del universo de vías consideradas como de 3er orden, a nivel de "Vías de todo tiempo", es decir, 208,596 km. de vías enripiadas y 12,311 Km. de vías empedradas, con intervenciones de: (i) rehabilitación de 147,395

km. de vías de tierra elevadas a vías enripiadas y (ii) mantenimiento rutinario y periódico de las vías empedradas enripiadas no rehabilitadas.

Tabla 5.5.5: ESCENARIO 1 PROPUESTO PARA LA INTERVENCIÓN DE CAMINOS 2º ORDEN – ALTO

AÑO 0									AÑO 10								
ALTO PARANA - RED VIAL DE 2º ORDEN (ESCENARIO BASE)									ALTO PARANA - RED VIAL DE 2º ORDEN (ESCENARIO AL 30% DE VIAS REHABILITADAS)								
TIPO DE SUPERFICIE	ESTADO DE VIA						LONGITUD TOTAL (KM)	% TOTAL	TIPO DE SUPERFICIE	ESTADO DE VIA						LONGITUD TOTAL (KM)	% TOTAL
	BUENO		REGULAR		MALO					BUENO		REGULAR		MALO			
	LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%				LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%		
ASFALTADO	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	
RIPIO	107,87	74,13%	37,654	25,87%	0,000	0,00%	145,524	15,11%	459,55	100,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	459,549	47,71%	
TIERRA	315,5	52,01%	267,86	44,16%	23,276	3,84%	606,630	62,98%	292,61	100,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	292,605	30,38%	
EMPEDRADO	161,97	76,73%	49,117	23,27%	0,000	0,00%	211,089	21,91%	211,089	100,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	211,089	21,91%	
TOTAL							963,243	100,00%	TOTAL							963,243	100,00%

Fuente: Plan Vial Participativo Alto Paraná

Tabla 5.5.6: ESCENARIO 1 PROPUESTO PARA LA INTERVENCIÓN DE 3º ORDEN Ó CAMINOS VECINALES – ALTO PARANÁ

ANO 0									ANO 10								
ALTO PARANA - RED VIAL DE 3º ORDEN (ESCENARIO BASE)									ALTO PARANA - RED VIAL DE 3º ORDEN (ESCENARIO AL 30% DE VIAS REHABILITADAS)								
TIPO DE SUPERFICIE	ESTADO DE VIA						LONGITUD TOTAL (KM)	% TOTAL	TIPO DE SUPERFICIE	ESTADO DE VIA						LONGITUD TOTAL (KM)	% TOTAL
	BUENO		REGULAR		MALO					BUENO		REGULAR		MALO			
	LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%				LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%	LONG. (KM)	%		
ASFALTADO	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	
RIPIO	0,000	0,00%	38,442	62,81%	22,759	37,19%	61,201	4,50%	491,715	100,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	491,715	36,14%	
TIERRA	619,504	48,14%	510,667	39,68%	156,718	12,18%	1286,889	94,60%	856,375	100,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	856,375	62,95%	
EMPEDRADO	0,000	0,00%	12,067	98,02%	0,244	1,98%	12,311	0,90%	12,311	100,00%	0,000	0,00%	0,000	0,00%	12,311	0,90%	
TOTAL							1360,401	100,00%	TOTAL							1360,401	100,00%

Fuente: Plan Vial Participativo Alto Paraná

Programa de intervenciones en Magdalena Medio

El Programa de Intervenciones de la Subregión de Magdalena Medio estableció un horizonte de 10 años en concordancia con su Plan Vial Vecinal. El escenario trabajado para la intervención de las vías establece las metas finales de intervención en rehabilitación en las vías terciarias, de acuerdo a lo establecido en las políticas de intervención vial. La meta fue lograr progresivamente que el universo de las vías se encuentre en el nivel de servicio esperado de vías transitables durante todo el año.

El escenario trabajado asume que al final del horizonte del plan vial (10 años) se tendría rehabilitado 250,75 Km. de vías vecinales, con un promedio de 125 Km. por cada cinco (05) años. El cumplimiento de esta meta conllevaría a pasar de 0% de vías en buen estado a un 39,72% en buen estado. La red vial vecinal es su conjunto serían mejoradas para lograr al año 1º el nivel de servicio esperado. (transitabilidad adecuada de acuerdo a la funcionalidad de cada camino vecinal).

Para lograr la meta anteriormente indicada, se calculó las intervenciones requeridas por cada camino vecinal para lograr el nivel de servicio esperado, y su orden intervención de acuerdo a su prioridad para el desarrollo local y regional.

Tabla 5.5.7: SÍNTESIS DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN DE LAS VÍAS TERCARIAS – MAGDALENA MEDIO

Tipo de Intervención	AÑO										TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Rehabilitación		29,41	36,39	24,40	30,89	39,28	23,93	18,48	21,26	26,71	250,75
Mantenimiento Periódico		27,97				57,38	36,39	24,40	30,89	96,66	273,69
Mantenimiento Rutinario			57,38	93,77	118,17	91,68	151,95	187,87	199,86	155,35	1.056,03

Fuente: Plan Vial Participativo Magdalena Medio

Los procesos de priorización de intervenciones viales para cada uno de los casos de estudio constituyen el análisis de los requerimientos cualitativos de la red vial para lograr el nivel de servicio esperado definido en las políticas de estrategia de intervención vial y gestión vial, constituye la base para la Programación de las inversiones viales vecinales.

Los programas de intervenciones viales resultantes constituyen los requerimientos cualitativos de las vías vecinales para lograr el nivel de servicio requerido de acuerdo a su funcionalidad y de acuerdo a su importancia en el desarrollo local e integración al desarrollo regional.

Tabla 5.5.8: NIVEL DE SERVICIO ESPERADO DE LAS VÍAS TERCARIAS AL AÑO 10 – MAGDALENA MEDIO

Magdalena Medio Antioqueño- Red Vial Terciaria										
Tipo de superficie	Estado de la vía								Longitud total (km)	% TOTAL
	Bueno		Regular		Malo		Muy malo			
	Long. (km)	%	Long. (km)	%	Long. (km)	%	Long. (km)	%		
Afirmado	278,72	66,32	30,32	7,21	109,17	25,98	2,03	0,48	420,24	59,89
Asfaltado	-	-	32,49	100,00					32,49	4,63
Tierra	-	-	84,64	34,00	111,48	44,78	52,81	21,21	248,93	35,48
TOTAL	278,72	39,72	147,45	21,01	220,65	31,45	54,84	7,82	701,66	100,00

Fuente: Plan Vial Participativo Magdalena Medio

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La aplicación casuística de la propuesta de criterios y pautas teórico metodológicas para la planificación vial vecinal elaboradas bajo los principios del enfoque territorial y participativo, y la coherencia de los resultados con sus correspondientes objetivos de desarrollo local e integración al desarrollo regional, demuestran la validez de la hipótesis central planteada: “La planificación vial vecinal, desarrollada bajo criterios y pautas metodológicas construidas a partir de los principios del enfoque territorial y participativo, permitirán priorizar eficientemente las intervenciones viales de los gobiernos locales para responder a las demandas de accesibilidad física de la población a los servicios sociales y productivos, e integración de los espacios locales a los ejes económicos regionales en el marco de los objetivos de desarrollo regional y subregional.”

Sobre las hipótesis específicas planteadas en la investigación, éstas han sido desarrolladas y demostradas aplicando los principios del enfoque territorial y participativo a los criterios y pautas conceptuales que guían la propuesta teórica metodológica aplicada a los estudios casuísticos. Estos principios conceptuales se refieren a los siguientes propósitos del enfoque territorial y participativo: cohesión social y económica, y cohesión territorial; y a sus dimensiones de participación e institucionalidad; visión holística y sistémica; globalidad y complementariedad territorial; y articulación territorial y continuidad urbano rural.

La secuencia metodológica conceptual propuesta para llevar adelante el proceso de planificación y gestión vial vecinal involucra en todas sus fases procesos técnicos, participativos, institucionales y políticos, siendo importante la flexibilidad en su aplicación casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso, y buscando el equilibrio técnico-participativo para lograr que los resultados técnicos respondan a las demandas de la población y a los objetivos de desarrollo delineados en sus planes de desarrollo, teniendo en cuenta los principios de participación de los actores en la gestión del territorio y la descentralización del poder territorial.

La fase de “propuesta de solución a la problemática vial vecinal” comprendió la aplicación de la “estrategia de intervención vial” propuesta, y el *sistema de variables e indicadores* para la priorización de las intervenciones viales vecinales por su importancia en el desarrollo local y en su integración al desarrollo regional. Se construyeron variables e indicadores bajo las dimensiones espaciales, económicas, sociales, técnicas y ambientales para determinar la importancia relativa de las vías vecinales para el desarrollo local. La priorización de los caminos vecinales por su importancia en la integración al desarrollo regional se estableció a través de indicadores que establecen el nivel de la articulación de los caminos vecinales a los ejes viales estratégicos sobre los que circulan los flujos económicos sociales principales a nivel regional. La identificación de la funcionalidad de cada camino vecinal permitió establecer el nivel de servicio requerido para determinar la naturaleza de la intervención vial.

Fue de suma importancia analítica abordar la planificación vial vecinal desde un marco teórico que permitiera relacionar los conceptos de desarrollo, territorio, y planificación y gestión vial en el contexto de la nueva visión de desarrollo, para destacar los principios del enfoque territorial y participativo como base conceptual para la construcción de la propuesta teórica metodológica para la planificación vial vecinal, considerando el creciente reconocimiento del rol protagónico del territorio y la necesaria participación de la población en los procesos de planificación y gestión del desarrollo. Este fue uno de los propósitos iniciales más relevantes de ésta investigación, se profundizó desde diferentes aristas y niveles territoriales de actuación los conceptos y teorías de diferentes autores latinoamericanos, entre ellos S. Boisier, C. Massiris y J. Roccatagliata, permitiendo tejer la base conceptual para dar congruencia metodológica al proceso mismo de la investigación.

Por otro lado, se contó con elementos teóricos y metodológicos sustantivos sobre el enfoque territorial y participativo, analizados desde diferentes aristas y aplicados a la planificación del desarrollo desde diferentes sectores y niveles territoriales de actuación, que aportaron en el diseño de la propuesta conceptual y metodológica para la planificación vial vecinal que se presenta; el mismo que dará la pauta para la discusión teórica y para su propio enriquecimiento conceptual, así como a su aplicación a otros niveles de la red vial considerando en su estrategia de intervención las variables e indicadores requeridos de acuerdo a la funcionalidad de las mismas, y del contexto territorial para su aplicación. Pues se parte del convencimiento de que ese modelo es la escala más adecuada para lograr la necesaria cohesión socioeconómica.

El enfoque territorial orientado a la gestión política y socioeconómica brinda la posibilidad de integrar eficientemente la actuación de las políticas públicas, articulando sobre el mismo escenario -el territorio- procesos de coordinación concertación y articulación de procesos de gestión regional e interregional, permitiendo sinergias de desarrollo en espacios continuos, y permitiendo la recuperación y mitigación de los desequilibrios regionales, mediante procesos de articulación, complementación de proyectos, y concertación de intereses del Estado, sector privado y sociedad civil.

El enfoque participativo enfatiza la importancia de la inclusión de los actores estratégicos en los procesos de planificación del desarrollo, ya que otorga viabilidad socio-política al proceso mediante la construcción colectiva de acuerdos asegurando la sostenibilidad y cumplimiento futuro de los mismos. El diseño del proceso participativo en la planificación vial debe ser cuidadosamente elaborado, desarrollando un mapa de actores inicial que permita comprender la dinámica social y política del territorio; por otro lado debe considerarse que el proceso mismo permite la aplicación de mecanismos para el fortalecimiento de la ciudadanía y democracia.

Una de las primeras premisas de la presente investigación y que se ha demostrado a través de los capítulos 4 y 5, fue reconocer que la planificación vial vecinal, enmarcada en la planificación del desarrollo, constituye un proceso de construcción colectiva de conocimientos y compromisos de la sociedad para el logro de una visión de desarrollo común, un ejercicio de construcción colectiva y consenso a nivel local para desarrollar la infraestructura vial vecinal con una visión de desarrollo local y regional.

La participación de los actores en la gestión del territorio y los recursos y la descentralización del poder territorial constituye una de las dimensiones del enfoque territorial y participativo; y uno de los principios conceptuales base que se consideró en la construcción de la propuesta teórica metodológica para la planificación vial vecinal. Este principio implica el desarrollo de niveles de institucionalidad adecuados para la gestión del desarrollo regional y local en el marco de los procesos de descentralización y distribución territorial del poder, y la participación de los actores estratégicos en el proceso de planificación como base para la sostenibilidad del proceso y su posterior vialidad socio política. La consideración de este principio en la construcción de pautas y criterios metodológicos para la planificación vial vecinal permitió, involucrar a los actores estratégicos en el proceso de planificación vial e identificar las reales demandas de accesibilidad territorial de la población a los servicios sociales y productivos locales y regionales, permitiendo validar los resultados de la priorización de intervenciones viales realizada, como se demostró en la aplicación casuística de los casos de estudios correspondientes. Por otro lado, es importante considerar que el proceso mismo permite la aplicación de mecanismos para el fortalecimiento de la ciudadanía y democracia.

Las pautas y criterios metodológicos propuestos para el análisis de la problemática vial del territorio y la construcción del sistema de variables e indicadores de la estrategia de intervención vial, considerando la dimensión holística y sistémica del enfoque territorial y participativo, permitió por un lado, reconocer la diversidad de cada unidad territorial y las dinámicas sociales, económicas, institucionales y ambientales que van reconfigurando los territorios y las necesidades correspondientes de articulación; y por otro lado asumir la multidimensionalidad del rol de la red vecinal como factor de desarrollo local. Debe considerarse bajo el concepto de intemporalidad del enfoque territorial y participativo en los procesos de desarrollo, la actualización periódica de las propuestas de intervención vial a fin de responder oportunamente a las reales demandas de articulación territorial.

La propuesta teórica metodológica que se presenta pretende erigirse como aproximación de modelo metodológico para la planificación vial vecinal en el marco de la planificación del desarrollo, tomando como base su validación en la aplicación casuística. En los capítulos 4 y 5, que constituyen la demostración de la hipótesis general planteada inicialmente, se propone las pautas y criterios metodológicos para la aplicación de la estrategia de intervención vial y el sistema de variables e indicadores que van a establecer la importancia de los caminos por su integración a los corredores económicos y sociales regionales, y por su importancia en el desarrollo local. Estos caminos vecinales priorizados son expuestos a un proceso de segmentación que define grupos de caminos por rangos de importancia. El contar con una relación priorizada de caminos por rangos permite formular políticas de intervención vial homogéneas por grupos, que van a establecer finalmente la calidad de las intervenciones viales de acuerdo al nivel de servicio requerido por su funcionalidad. Se presenta el análisis comparado de los resultados de la aplicación del modelo teórico en los casos de estudio. El sistema de variables e indicadores construidos fueron construidos a partir de los principios propuestos para la planificación vial vecinal, y basados en los principios y dimensiones del enfoque territorial y participativo.

Bajo el principio de globalidad y complementariedad del enfoque territorial y participativo, las pautas y criterios metodológicos propuestos para la priorización de las intervenciones viales vecinales se orientaron al desarrollo de una infraestructura vial vecinal que respondiera a las necesidades de articulación territorial para promover el desarrollo local y la integración a oportunidades de sinergias y cadenas de valor de las dinámicas regionales. Se consideró en la propuesta factores determinantes como la multimodalidad del sistema de vínculos; la subsidiaridad de todo plan sectorial a las políticas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial regional y nacional; y la complementariedad territorial, en cuanto a la localización de funciones diversificadas, especializadas y complementarias en el territorio, de valor agregado a los productos locales, articulando la unidad territorial de análisis y los espacios contiguos de mayor escala y jerarquía, orientados a los objetivos de desarrollo. Como reflexión se destaca que, como parte de una visión holística e integral de la planificación del desarrollo, la red vial vecinal debe integrarse a la red vial departamental y nacional para conformar un sistema vial eficiente que asegure la inclusión de los espacios locales al territorio nacional, y contribuir al desarrollo territorial.

Bajo el principio de articulación territorial y continuidad urbano rural para la planificación vial vecinal, se construyeron las variables e indicadores correspondientes para destacar la importancia de dos de los factores claves que determinan la “capacidad organizativa del territorio” e influyen en la competitividad y la integración territorial para su progreso y desarrollo, y en brindar a su población acceso a servicios sociales para su bienestar. Estos dos factores claves, el sistema urbano regional y el sistema de asentamientos; y el sistema de vínculos, fueron considerados las bases para la construcción de la presente propuesta. Ambos factores se tejen en una retícula donde las actividades y flujos socioeconómicos se soportan, y donde los puntos nodales que son los “núcleos de cohesión territorial,” se articulan a través de redes de infraestructura y servicios, generando una economía de flujos, que es esencialmente una economía urbano regional. Los ejes viales estratégicos tejidos con los nodos de desarrollo que articula y la red de centros poblados y caminos vecinales integrados al sistema, conforma el modelo territorial base para fortalecer la organización del territorio y mejorar los niveles de competitividad del mismo, en miras a lograr el desarrollo local, y articularse a la dinámica del desarrollo regional.

El sistema urbano regional constituye el articulador de la organización del espacio, cualquier estrategia de desarrollo local dirigido a brindar mayor equidad en la distribución de los servicios sociales y servicios productivos parten del estudio de su sistema urbano o sistema de asentamientos. El sistema de vínculos y comunicaciones constituyen los elementos físicos ó virtuales que van a articular el territorio. La red vial cumple la función estratégica de integración y articulación territorial: soportan y potencian los flujos de bienes y servicios, articulan espacios productivos con mercados locales y centros nodales: ciudades y centros poblados en un continuo urbano rural, potenciando el crecimiento, integración y desarrollo de sus territorios, y como factor de equidad e inclusión de su población más pobre y aislada al desarrollo. La accesibilidad, conectividad, velocidad y seguridad para el transporte de los flujos se convierten en factor de competitividad de un territorio, y de accesibilidad a oportunidades de bienestar y progreso de su población; constituyen una condición

necesaria para poner en marcha los objetivos de desarrollo del territorio local integrado a los ámbitos regional y nacional.

La presente tesis se ha enfocado a investigar sobre los aspectos conceptuales y teóricos necesarios para construir los fundamentos teóricos metodológicos para la demostración de la hipótesis planteada, dejando entrever otras cuestiones relevantes del desarrollo regional y local que abren líneas de investigación y opciones de actuación que engloban el tema del desarrollo y el territorio, teniendo en cuenta la premisa de que no existen soluciones únicas a los problemas de desarrollo.

Considerando que a través del enfoque territorial y participativo ha sido posible construir una propuesta teórico metodológica válida para el problema planteado, se recomienda que la presente propuesta sea considerada en la elaboración de futuros abordajes metodológicos para procesos de planificación vial vecinal, teniendo en cuenta la realidad y particularidades de cada contexto. Así mismo, la presente investigación abre pautas para su aplicación a otros niveles de la red vial considerando en su estrategia de intervención las variables e indicadores requeridos de acuerdo a la funcionalidad de las mismas, y del contexto territorial para su aplicación en el marco de la nueva visión de desarrollo.

Con base a las afirmaciones arriba planteadas, y considerando que los objetivos y las hipótesis propuestos en esta investigación, como ya se señaló, han sido cumplidos cabalmente a través de la propuesta de estrategia de intervención vial y la construcción del sistema de variables e indicadores para la priorización de las intervenciones viales integradas al desarrollo local y regional, se pueden agregar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- La planificación del desarrollo, desde un enfoque territorial y participativo, demanda reconocer y entender la complejidad de las relaciones y procesos integrales que se dan en el territorio, y potenciar su contribución estratégica en el bienestar colectivo mediante la cohesión económica, social y territorial. La cohesión social es posible sólo si entre los distintos actores vinculados al territorio se establecen relaciones con equidad, respeto, solidaridad y justicia, que en conjunto apuntalan el sentido de identidad y pertenencia; la cohesión territorial implica la articulación de espacios, recursos e instituciones, en los mismos términos.
- La planificación vial integrada a la planificación del desarrollo, desarrollada bajo un enfoque territorial y participativo, ha permitido reconocer que la problemática vial es el resultado de relaciones dinámicas y complejas entre el territorio y factores económicos, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales, y por tanto, su finalidad debe ser potenciar las intervenciones viales en el territorio como una contribución estratégica a los objetivos de desarrollo local y regional.
- La planificación vial debe orientar sus intervenciones para el desarrollo de la infraestructura vial y asegurar que la oferta vial se constituya en factor de competitividad y desarrollo social; considerando: (i) el carácter sistémico del territorio, encadenamientos territoriales y la interacción entre territorio y producción;

(ii) la visión de desarrollo regional, trascendiendo las limitaciones del enfoque sectorial; (iii) la subsidiaridad de la planificación vial a las políticas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial; (iv) el desarrollo de la infraestructura como objetivo fundamental de la planificación vial.

- El enfoque territorial en la gestión de las políticas puede llegar a facilitar su implementación en todos los niveles, tanto entre sectores como entre ámbitos territoriales, y favorecer estructuras de coordinación y subsidiaridad. Estas estructuras permiten establecer competencias que van a definir el tipo de gestión en cada nivel, determinando, a su vez, los tipos de articulación necesarios, sean éstos verticales dentro de cada sector; entre política nacional, regional y local; y horizontales, entre sectores, casi siempre complementarios como educación y salud, infraestructura y fomento productivo. Las competencias tienen una doble naturaleza: política de un lado, ya que definen los espacios de poder en cada nivel territorial; y otra técnica, al responder a un modelo particular de planeación.

El enfoque territorial orientado a la gestión constituye de este modo una herramienta útil para gerenciamiento de las políticas públicas y constituye en este sentido el elemento articulador y coordinador de programas y acciones para el desarrollo local y regional. Desde el enfoque territorial, el objetivo de planeación apunta al desarrollo, que por esencia es multidimensional. El reconocimiento de esta característica debería llevar a estrategias que superen metas netamente sectoriales y a abordar la integralidad de las múltiples variables que conforman un proyecto de sociedad más participativa y corresponsable en la gestión de su propio desarrollo. En esta medida, la articulación de las políticas públicas está en su concepción y no simplemente en buscar hacer más eficientes las acciones sectoriales de la gestión pública.

A partir de la aplicación casuística de la propuesta y la experiencia seguida, se destacan algunos aspectos claves resultantes del proceso seguido:

- La concepción de la planificación como proceso de construcción colectiva, facilitando espacios de participación y acuerdo social de los actores a nivel territorial, así como de compartir saberes. El componente técnico se ajusta a la capacidad técnica disponible y es apropiado colectivamente. El rol básico del planificador es ser orientador del proceso y facilitador en la construcción de acuerdos entre los actores del territorio. El uso de dinámicas y herramientas participativas como los mapas parlantes aplicadas a la planificación, combinan la acción de expresar, visualizar y debatir ideas con la acción de referenciar en el espacio geográfico parte de esas ideas; estas acciones favorecen el debate y la consecución de consenso entre los participantes. Por otro lado facilita la comprensión de las dinámicas territoriales entre los participantes.
- La introducción de un enfoque territorial facilita el diálogo de actores y sectores, establece una base de conocimiento común, propicia una mirada integral de la situación actual, conforma un referente para la construcción de escenarios y otorga una expresión territorial a la propuesta estratégica como proyección espacial de las políticas del desarrollo.

- El equilibrio entre contenidos y aproximaciones de carácter participativo con el trabajo técnico. El conocimiento técnico se constituye en aliado importante que facilita el logro de acuerdos, a la vez que constituye un factor clave para cualificar y enriquecer los procesos participativos.
- La articulación intersectorial, como un parámetro que propicia la integración de esfuerzos desde los diferentes niveles y sectores. La división de la administración pública por sectores tiende a la especialización y a la acumulación de conocimiento específico sobre segmentos de la realidad territorial. Constituye, en este sentido, un reto de la mayor importancia la articulación de actores y sectores, en la dirección de estimular la construcción colectiva de conocimiento a partir de la suma de saberes especializados, a la vez que el acuerdo entre sectores en torno a propósitos de desarrollo compartidos representará la mejor base para avanzar en su consecución.

Los resultados obtenidos en esta investigación permiten sostener que, desde el punto de vista de la planificación del desarrollo, la aplicación del enfoque territorial y participativo permite implementar, desde una visión holística y de complementariedad territorial, procesos de integración multisectorial desde los niveles inferiores del territorio a los niveles superiores, con el fin de lograr una integración de las políticas públicas en condiciones de mayor equidad social y territorial, y tomando en cuenta las necesidades reales de la población a quien se busca beneficiar. Para que este procedimiento pueda garantizar resultados positivos, se requiere como condición indispensable la aplicación del principio de participación de los actores en la gestión del territorio y de sus recursos, y distribución equitativa del poder territorial contenida en los principios del enfoque territorial y participativo.

La presente tesis se ha enfocado a investigar sobre los aspectos conceptuales y teóricos necesarios para construir los fundamentos teóricos metodológicos para la demostración de la hipótesis planteada, dejando entrever otras cuestiones relevantes del desarrollo regional y local que abren líneas de investigación y opciones de actuación que engloban el tema del desarrollo y el territorio. Se parte de que no existen soluciones únicas a los problemas de desarrollo. Se considera que a través del soporte teórico del enfoque territorial y participativo es posible construir una propuesta válida para el problema planteado.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, R. (1999). *O Capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*: Porto Alegre, Brasil. En IV Encuentro da Sociedade Brasileira de Economia Política.

Aguilar, A., Griazbord, B. y Sánchez Crispin, A. (1996), Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México: Fondo Nacional para la Cultura y las Artes en Obregón Davis, A. (Ed). *Planeación para el Desarrollo Humano y bases metodológicas para su instrumentación. Análisis de las experiencias de Andalucía y Jalisco*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de: www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/doct/Tesis%20leidas/tleida20.html

Albuquerque, F. (1996), *Desarrollo Económico Local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*: Santiago: Ed. ILPES/CEPAL/ONU.

Alonso, J. L. y Méndez, R. (coords.) (2000). *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*: Madrid: Ed. Civitas.

Andreas, F. (1973) *Planning Theory. Urban and Regional Planning Series*. Vol. 7: New York: Ed. Pergamon Press.

Belil, M. (2003) "La ordenación de las áreas metropolitanas europeas". En Font, A (Ed.) *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*: Barcelona: Diputació de Barcelona.

Biehl, D. (1986), *L'impact de l'infrastructure sur le développement regional*: Bélgica: Office des publications officielles des Communautés Européenes.

Bielza de Ory, V. (2008). *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*: Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza.

Boisier Etcheverry, S. (2008). *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de <http://www.eumed.net/tesis/2008/sbe/index.htm>

Boisier Etcheverry, S. (2002). *La Odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*: Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=18>

Boisier Etcheverry, S. (1999). *El hexágono del desarrollo regional*: Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.

Boisier Etcheverry, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*: Santiago de Chile: CEPAL.

Boisier Etcheverry, S. (1997). "Nuevas formas para la política regional en América Latina" en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*: Madrid: Ministerio de Fomento. #122.

Boisier Etcheverry, S. (1996). *Modernidad y territorio*: Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES N1 42.

Borja, J. y Castells, M. (1999), *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*: Taurus 4º edición: Madrid.

Botasso, G. (2006), Curso: *Planificación y gestión vial*: Lima, Perú: Universidad de Piura – Campus Lima.

Brundtland G.H. (1989), *Nuestro futuro común*: Alianza: Madrid.

Bull, A. (1999), *Modernización de los Organismos Viales*. IRF/CEPAL/GTZ: Lima: Documento de Trabajo presentado en el Segundo PROVIAL de las Américas.

Calvo, J. (2005), “El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas”, V Congreso Nacional de Administración Pública, Secretaría de Planificación y Programación, Presidencia de la República, Guatemala. Mayo 2005. Extraído de *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*: Lima: Documento de investigación. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Calvo M. y Sancho, F. (2001) *Estimación de la huella ecológica en Andalucía y aplicación a la aglomeración urbana en Sevilla*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Campbell, S. y Fainstein, S. (1996) *Reading in Planning Theory*, USA – UK, Blackwell Publishers.

Canudas, R. (2005). *Democracia, Participación, concertación y gerencia social*. En Programa INDES-PERU: Lima: BID.

Castells, M. (1997). *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. Vol. I. *La sociedad red*: Madrid: Alianza Editorial.

Castillero Pinzón, E. y Patiño, F. (2002). *Guía didáctica para la planificación participativa comunitaria, una valiosa herramienta de trabajo*: Cancún, México: Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental.

Caravaca, I., González, G. y Silva R. (Diciembre 2005) Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. *Revista Eure* VolXXX, N° 94,pp.5-24, Santiago de Chile. Versión impresa ISSN 0250-7161.

Ceña, F. (1993), “El desarrollo rural en sentido amplio” en *El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del siglo XXI*. Congresos y Jornadas. Anda Lucía, España N°32, 1993.

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Tomo I, Visión global, 2º edición, Colombia: Alfaomega.

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Tomo II, *Agenda social*, 2º edición, Colombia: Alfaomega

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Tomo III, *Agenda Económica*, 2º edición, Colombia: Alfaomega.

CEPAL (1991). *El desarrollo sustentable. Transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago: CEPAL - ONU.

CEPLAN (2010). *Bases para el programa prioritario de desarrollo nacional: corredor económico centro*. Lima. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de www.ceplan.gob.pe/img

Christaller, W. (1933). *Die Zentralen Orte in Suddeutschland* (trans. Baskin, C.W., 1963, as Central places in Southern Germany). Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall

Comisión de las Comunidades Europeas, (1999). *Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, Potsdam, obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de www.fundicot.org/Documentos/ETE_es.pdf

Corragio, J. (1981). *Las bases teóricas de la planificación en América Latina*: Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.

Crisholm, M. (1990), *Regions in Recession & Resurgence*. Londres: Cambridge University Press.

De la Vega, D.M. (2008). *Sistema de Centralidades. Estrategia para conformar centralidades en red a partir de los equipamientos de educación*: Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Artes. Maestría en Planeación Urbana y Regional.

De Mattos, C.A. (1986). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latinoamericana de planificación regional, en *Pensamiento Iberoamericano* N°10: Madrid: EGRAF, S.A.

De Mattos, C.A. (1988). *Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación "Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo"*: San Juan de Puerto Rico: Sociedad puertorriqueña de Planificación, escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico,

Dirección de Caminos Vecinales. (Agosto 2008). *Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Participativo de Vías Vecinales*. Programa Nacional de Caminos Rurales. Ministerio de Obras públicas (MOPC)-BID- República de Paraguay: Autor.

Dirección de Caminos Vecinales. (Agosto 2008). *Plan vial vecinal participativo del departamento de Itapúa, Paraguay*. Programa nacional de caminos rurales. Ministerio de Obras Públicas (MOPC)-BID- República de Paraguay: Autor.

Dupuy, J.C. y Gilly, J.P. (1997). *Aprendizaje colectivo dinámicas territoriales*. en el seminario Articulación de Políticas en Salvador de Bahía, Brasil.

Echevarria, F.U. (1990) "Desarrollo regional en los años noventa: tendencias y perspectivas en Latinoamérica". En Elizalde Hevia, A. (Ed.) *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Santiago de Chile: SERIE Gestión Pública 29.

Echeverri, R. (2007). *Articulación de políticas y participación social* en el seminario Articulación de Políticas en Salvador de Bahía, Brasil.

Elizalde Hevia, A. (Febrero 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: SERIE Gestión Pública 29.

Escobal, J., Inurritegui, M. y Benavides, J. (2005) *Infraestructura rural: guías para diseñar intervenciones y lecciones aprendidas de PROVIAS Rural* (Perú): Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fainstein, S. y Fainstein, N. (1996) "City planning and Political Values: An Updated review" en Campbell, S. y Fainstein, S. (Eds), *Reading in Planning Theory, USA – UK*, Blackwell Publishers.

Fernández, O. (2004) *Taller de capacitación técnico-metodológico*: Lima, Perú: BID-MTC.

Finot, I. (2005). *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL: Santiago de Chile: Revista CEPAL N° 86.

Font, A (2003) *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*: Barcelona: Diputació de Barcelona.

Friedmann, J. (2002). *The prospect of cities*: Londres: University of Minnesota Press.

Galilea, S. (1998). Los desafíos metodológicos en la planificación latinoamericana: algunas cuestiones básicas. *Memorias XVI del Congreso Interamericano de Planificación "Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo"*. Sociedad Interamericana de Planificación, Sociedad Puertorriqueña de Planificación y Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, San Juan.

García Delgado, D. (2000), "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de Gestión", en *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO-Universidad Católica de Córdoba, Argentina, 2000.

Gardner, J.R., Rachlin, R. y Sweeny, H.W.A. (1986), *Handbooks of strategic planning*: John Wiley: New York.

Gardner, K. y Lewis, D. (2003), *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*, en Obregón Davis, A. (2007). *Planeación para el Desarrollo Humano y bases metodológicas para su instrumentación. Análisis de las experiencias de Andalucía y Jalisco*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de:

www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/doct/Tesis%20leidas/tleida20.html

Gaviria, Z. y Arango, M.E. (2001). *Hacia un Nuevo Modelo de Ocupación Territorial*. Medellín, Colombia.

Gobernación de Antioquía, (2006). *Manual de Procedimientos para la Formulación del Plan Vial Subregional Participativo*: Antioquia, Medellín: Autor.

Godoy Gutiérrez, R.D. (2004). *Organización del espacio a partir de la jerarquía y la funcionalidad urbanas: El caso del departamento del Atlántico*, Colombia. *GeoTrópico*, 2, obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de http://www.geotropico.org/2_2_Godoy.html.

Gomero Ceballos-Zúñiga, E. (2000): *El sistema de ciudades de Extremadura*: Extremadura, España: Junta de Extremadura.

- González, J.** (1978). *Consumid, empobreced, destruid la tierra*. Madrid. S.M.
- González de Olarte, E.** (1995) Transformación sin desarrollo, Perú 1964-1994. En: *Perú 1964-1994, Economía, Sociedad y Política*. Julio Cotler (editor). Pág. 41-68. Lima: IEP.
- Grajales Ventura, S. y Concheiro Borquez, L.** (2005). "Nueva ruralidad y desarrollo territorial, Una perspectiva desde los sujetos sociales". En: *OSAL: Observatorio Social de América Latina*. Año 6 N°. 16 (Junio 2005): Buenos Aires: CLACSO.
- Grupo Temático de Transporte Rural** en colaboración con el Departamento de Desarrollo Social, los Grupos Temáticos de Fondos Sociales y el Departamento de Agricultura y de Desarrollo Rural, con la asistencia de Intermediate Technology Transport Ltd del Banco Mundial. (Marzo 2003). *Nota técnica sobre el transporte rural en proyectos multisectoriales y proyectos impulsados por la comunidad*: Washington DC, autor.
- Habermas, J** (1968). *Ciencia y Técnica como ideología*: Madrid: Edit. Tecnos.
- Haefner C.** (2009). *Planificación subnacional: articulando actores para el desarrollo territorial endógeno*. SUBDERE. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administración. Chile. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de www.subdere.gov.cl/1520/articles-78874_recurso_1.pdf
- Haesbaert, R.** (2004). *O mito da desterritorializacao*. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro.
- Hernández Hernández, D.** (2007) *Sistema de ciudades, centros poblador y desarrollo regional. La microrregionalización en el oriente del estado de Tlaxcala*. San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala, México: Edición electrónica gratuita. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 en <http://www.eumed.net/tesis/2008/dhh/index.htm>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P.** (1996). *Metodología de la investigación*. Bogotá, Colombia: Editorial McGraw Hill.
- Hilhorst, J.** (1979). *Planificación y desarrollo regional en el Perú (1968-1977)* [versión electrónica]. Eure, 6 (17), 23-41. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de <http://www.eure.cl/numero/planificacion-y-desarrollo-regional-en-el-peru-1968-1977/>. ISSN 0717-6236.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC** (1990) Estructura Urbano Regional Colombiana. Revista *Análisis Geográfico* No 17. Bogotá. D.E. Ed. Imprenta Nacional de Colombia.
- Instituto Nacional de Vías** (1996). *Microempresas Asociativas, una respuesta social para el mantenimiento vial*. Bogotá, Colombia. Autor.
- Iracheta Canecorta, A.** (2002) Hacia la recuperación de Conceptos y Métodos de Análisis Regional para México. En *Nuevos desafíos de la planificación regional*. Ministerio de planificación y cooperación. División de planificación regional. Gobierno de Chile. LOM Ediciones Ltd. Santiago de Chile.
- Janvry, A. y Sadoulet, E.** (2004) *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural*. Preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe "Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el siglo 21": Costa Rica: Universidad de California, Sede Berkeley.
- Jimenez, L.M.** (1982) *Economía y medio ambiente*: Madrid: CEOTMA.

Kaplan, M. (1985) *Sociedad, Política y planificación en América Latina*: México DF: Universidad Autónoma de México.

Kliksberg, B. (2002) *Hacia una economía con rostro humano*: Maracaibo, Venezuela: Fondo de Cultura Económica, Universidad de Zulia, Oficina de Planificación del Sector Universitario.

Kozikowski, A. (1988) *Técnicas de la planificación Macroeconómica*, México, Editorial Trillas.

Kuklinski, A. (1985). *Desarrollo polarizado y políticas regionales*. Fondo de Cultura Económica. México.

Lama More, C. (2010), *Elementos conceptuales sobre el enfoque territorial. La Gestión concertada de proyectos*. CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EPG. Escuela de Postgrado de la UPC. Edición N° 10. Perú.

Lawson, C. (1999), *Towards a Competence Theory of the Regions*: Cambridge: Cambridge Journal of Economics.

Levy, J., Arce, R. (1998), *Guía Metodológica para la planificación comunitaria participativa*: Lima. Perú: FTTP - FAO.

Lira, L. (Agosto 2006) Revalorización de la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). SERIE *Gestión Pública* 29, Santiago de Chile: Autor.

Lopez, J. (2002) *Proyecto de Investigación 2002*: Lima, Perú: Unidad de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas UNMSM.

Marsiglia, J. (2001) *La construcción del Desarrollo local como desafío metodológico*. Proyecto Alianzas Estratégicas para el Desarrollo local- ALOP-CLAEH-IAF. Lima, Perú.

Marzal, V. (2007) *Documentos de capacitación*. Programa de Fortalecimiento de capacidades del gobierno local: Lima. Perú: FONCODES-BID.

Massé, P. (2006) *El plan o el antiazar*: Barcelona: Editorial Labor.

Massiris, A. (Junio 1991) Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. En: *Trimestre Geográfico: Órgano de difusión de la Asociación Colombiana de Geógrafos ACOGE*. No. 15 (junio. 1991); p. 3-23: Bogotá: ACOGE.

Massiris, A. (2004), *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. "Humboldt 200 años". Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de:
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/humboldt/bio.htm>

Matus, C. (1972). *Estrategia y Plan*. Ed. Universitaria. Santiago de Chile.

Medina, J. (2005) Sesión XV: Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo. CEPAL – SERIE Seminarios y conferencias N°8:
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/7777/SesionXV.pdf>

Méndez, R. (2002) *Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes*. Vol 28. Núm. 84. Santiago de Chile.

Méndez, R. (2006) *Difusión de innovaciones en sistemas productivos locales y desarrollo territorial*. Proyecto "Desarrollo territorial, redes institucionales y procesos de innovación socioeconómica en Castilla-La Mancha" (BSO2003-07603-C08-07). Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+i 2000-2003: Madrid: Autor.

MIMDES - COOPOP (2003) *Descentralización y Desarrollo local Plan de fortalecimiento de Capacidades locales para el desarrollo descentralizado*: Lima: PLANCADEL.

MIMDES (2005) *El desarrollo territorial como estrategia para la superación de la pobreza y la exclusión. Marco referencial, aspectos programáticos y experiencias en curso*: Lima: Autor.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). (2009). *Estrategia Vial del Paraguay*. Documento de trabajo: Asunción, Paraguay: Autor.

Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Ministerio del Interior - Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) (2008). Extractos del modelo de Planeación del desarrollo con enfoque territorial en *Estrategia Regional de Desarrollo ERD*: Chile: Autor.

Mokate, K. (2006). *La efectividad en el desarrollo: algunas reflexiones*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Molinari, C. (2006) *Historia y pensamiento estratégico*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Abierta Interamericana.

Moncayo Jiménez, E. (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile, CEPAL.

Moncayo Jiménez, E. (2005), *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*: Lima: Secretaría Gral. De la Comunidad Andina. Informe Final.

Morales Barragán, F. (2003) *Desarrollo regional sustentable: una reflexión desde las políticas públicas*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de:
<http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/art14.htm>.

Naredo, J.M. (1994). *Fundamentos de la economía ecológica*. Barcelona, Ed. Icaria Fuhem.

Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V. (2003). *La Programación Social en Programación y Evaluación de Proyectos Sociales*: Buenos Aires: Paidós.

Nogales Galán, J. (2002). *Determinación de la accesibilidad a los centros de actividad económica de Extremadura mediante técnicas SIG*. Extremadura, España: Universidad de Extremadura.

Obregón Davis, A. (2007). *Planeación para el Desarrollo Humano y bases metodológicas para su instrumentación. Análisis de las experiencias de Andalucía y Jalisco*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de:
www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/doct/Tesis%20leidas/tleida20.html

Ortega, M.,(2002) *Las ciudades y los sistemas urbanos. Una visión transnacional*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de <http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%209/009.pdf>.

OMS (Organización Mundial de la Salud) y OPS (Organización Panamericana de la Salud). (2000), *Anexo 6: Estrategia de Promoción de la salud en los lugares de trabajo de América Latina y el Caribe*. Taller estrategia de promoción de la salud de los trabajadores en América Latina y el Caribe. Temas: Empresas, Centros y Puestos de trabajo saludables. San Jose, Costa Rica.

PASCUAL, J.M., (1999): *La Estrategia de la Ciudad*, Diputación de Barcelona.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *El Reto del desarrollo local. Informe sobre Desarrollo Humano*: México: Mundi-Prensa.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002), *Organización Territorial*: Perú: Cuadernos-PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid. Mundi-Prensa.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml.

Porter M. E. (1991) *Estrategia Competitiva*, México DF, México: Cía Editorial Continental.

Portocarrero, P. y Ruiz Bravo P. L. (1990), *Mujeres y desarrollo; recorridos y propuestas*, en Obregón Davis, A. (2007). *Planeación para el Desarrollo Humano y bases metodológicas para su instrumentación. Análisis de las experiencias de Andalucía y Jalisco*. . Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de:

www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/doct/Tesis%20leidas/tleida20.html.

Prats Catalá, J. (2004), “*Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local*” en AA.VV. *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*. Sevilla: Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía), en Obregón Davis, A. (2007). *Planeación para el Desarrollo Humano y bases metodológicas para su instrumentación. Análisis de las experiencias de Andalucía y Jalisco*. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/doct/Tesis%20leidas/tleida20.html.

Programa de Caminos Departamentales – PCD. (2004) *Marco teórico y manual de procedimientos para la formulación de planes viales departamentales participativos- PVDP*. Provías Departamental, BID, BM. Lima-Perú.

Proyecto especial de infraestructura de transporte rural. (2006). *Manual de procedimientos para elaborar el Plan Vial Provincial Participativo*. Lima, Perú: Ministerio de transportes y comunicaciones-MTC. Gerencia de promoción y transferencia. Provías Rural.

Pujadas, R. y Font, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*: Madrid: Ed. Síntesis.

Roccatagliata, J. A. (2001), *Las Perspectivas del desarrollo a partir del fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio. Bases estratégicas para el desarrollo sustentable del territorio argentino*. Asociación interprofesional de ordenación del territorio-FUNDICOT. Gijón-España. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de:

www.fundicot.org/ciot%203/grupo%209/P9gprin01.pdf

Rondinelli, D.A. (1988). *Método Aplicado de Análisis Regional, La dimensión Espacial de la Política de Desarrollo*. Antioquía, Colombia. Gobernación de Antioquía.

- Ruíz Requena, A.** (1992) *Sistemas de transporte*: Granada: Universidad de Granada.
- Ruffolo, G.** (1989). *Planificación y programación*: Barcelona: Oikos-Tau.
- Russell, A.** (1985). Citado en Michel Godet. *Prospective et planification strategique*, Paris, Economica.
- Saavedra, R.** (1993). Planificación Participativa: un desafío? En Sociedad Interamericana de Planificación, Revista Interamericana de Planificación, vol XXCI, Num. 104, oct-dic 1993. San Antonio, Texas.
- Sabatini, F.** (Julio – Diciembre 1990). Relación entre la investigación científica y la planificación. *Revista Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. XXIII, núm. 91 y 92: Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sagasti, F.** (1998) Citado por Maritza Izaguirre Porras en Elementos para la reflexión sobre las tendencias recientes de la planificación en América Latina. *Memorias XVI del Congreso Interamericano de Planificación "Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo"*: San Juan: Sociedad Interamericana de Planificación, Sociedad Puertorriqueña de Planificación y Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico,
- Salomón, E.** (2003) *Guía conceptual para el Mantenimiento rutinario de caminos con microempresas*. Organización Internacional del Trabajo. Lima.
- Sanchez de Madariaga, I.** (2000) Nuevos enfoques del Planeamiento en *Urban N° 4: Planeamiento Urbano territorial en el Siglo XXI*. Madrid. Universidad Politécnica de Madrid.
- Santa Cruz, F.** (2004) Descentralización y desarrollo productivo. *Taller de Planes Viales Departamentales*: Lima-Perú: MTC.
- Schejtman, A. y Berdegué, J.A.** (2004) *Desarrollo territorial rural*. Debates y Temas rurales N° 1: Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el desarrollo rural - RIMISP.
- Secretaría de infraestructura-SIF.** (2006) *Manual de procedimientos para la formulación del Plan Vial Subregional Participativo*: Antioquía, Colombia: Gobernación de Antioquia-BID. Programa de vías para la integración y la equidad (CO-I1016).
- Secretaría de infraestructura-SIF.** (2006). *Plan vial vecinal participativo de la Subregión de Magdalena Medio, Antioquia*. Gobernación de Antioquia-BID: Antioquía, Colombia: Programa de vías para la Integración y la Equidad (CO-I1016).
- Sen, A.** (1988). The Concept of Development, en Handbook of Development Economics Chenery, H., Srinivasan, T.N. Cap. 1 Págs 9 – 26: Oxford, Inglaterra: Ed. North-Holland.
- Sepúlveda, S., Echeverri, R., Portilla, M. y Rodríguez, A.** (2005) *Desarrollo Rural Sostenible – Enfoque Territorial*. Síntesis preparada por el equipo de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible de IICA. San Jose, Costa Rica. Obtenida el 02 de Diciembre de 2010 de <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=457>.
- Serrano Rodríguez, A.** (2001) *Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?*: Valencia, Asociación interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT.

Stöhr, W. B., (1981), Development from below: The bottom-up and periphery inward development paradigm, en: Stöhr, W. B. and Taylor, D.R.F. (eds.) *Development from above or Below?* , Chichester, Ed. J.Wiley and Sons Ltd.

Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*: Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, MAP.

Treminio, C.R. (2010). *Enfoque territorial participativo. Instrumento para la planificación y gestión del desarrollo*: Asunción, Paraguay: FAORLD.

Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Documento de investigación: Lima, Perú: Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vásquez, F. (2006) *Territorio y población. Nuevas Dinámicas regionales en el Paraguay*: Asunción, Paraguay: ADEPO-GTZ.

Vázquez Barquero, A. (1993). *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ed. Pirámide.

Vázquez Barquero, A. (2000) Desarrollo endógeno y globalización. *Eure*, diciembre Vol. XXVI núm. 079. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Viñas, A. (1982). Medio ambiente y calidad de vida. Jimenez, L.M. (ed.) *Economía y medio ambiente*. Madrid. CEOTMA. 97 – 113

Yehezkel D. (1990). *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.

Yun, O. citado por Saavedra, R. (2001) *Perfeccionamiento del mecanismo planificador en la gestión económica*. Moscú. Editorial Progreso. (1988)