



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Tipologías de planificación local y regional en América Latina y el Caribe. Estudio de casos

Julián Alberto Rengifo Rengifo

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



**Tesis doctoral**

**TIPOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN LOCAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y  
EL CARIBE. ESTUDIO DE CASOS**

**Julián Alberto Rengifo Rengifo**

**Barcelona, Mayo de 2017**



UNIVERSITAT DE BARCELONA



**Facultad de Geografía e Historia**

**Departamento de Geografía Física y  
Análisis Geográfico Regional**

**PROGRAMA OFICIAL DE DOCTORADO EN “GEOGRAFÍA, PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL Y GESTIÓN AMBIENTAL”**

**TIPOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN LOCAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y  
EL CARIBE. ESTUDIO DE CASOS**

**TESIS DOCTORAL**

**Julián Alberto Rengifo Rengifo**

**Dirigida por la Dra. Dolores Sánchez Aguilera**

**Barcelona, Mayo de 2017**

CAPÍTULO II - MARCO CONCEPTUAL Y APORTACIONES TEORICAS SOBRE  
PLANIFICACIÓN  
- LA PLANIFICACIÓN REGIONAL A LARGO PLAZO

## CAPITULO II

### MARCO CONCEPTUAL Y APORTACIONES TEORICAS SOBRE PLANIFICACIÓN

La planificación ha sido uno de los elementos más importantes en la organización de los territorios de las naciones ya que con ella se han llegado a generar políticas traducidas a normas que de cierta manera han direccionado los procesos de desarrollo de los países.

Desde sus inicios los procesos de planificación estuvieron vinculados a generar medidas de establecimiento económico que permitirían a las naciones salir del estancamiento de los mercados e incorporar salidas a los procesos productivos lo “cual generó expectativas muy amplias y seguramente desproporcionadas en relación a lo que permitían esperar las condiciones imperantes en cada país”, (De Mattos 1979, p. 1).

Los conceptos de planificación pueden ser muy variados y amplios, siendo sin lugar a dudas algo importante a tener en cuenta en procesos de organización del territorio es por ello que se suscriben varias interpretaciones que permitirán evaluar los conceptos y estrategias que propenden por procesos de desarrollo y un nuevo camino de evolución hacia la consolidación de esos nuevos conceptos.

Las formas tradicionales de la evolución que han tenido los enfoques de planificación están directamente relacionados con los procesos de desarrollo que se han suscitado en el mundo, teniendo en cuenta estas implicaciones Pujadas, R. y Font, J., (1998), determinan que existe un

planeamiento físico o delineación y un planeamiento general, que se ocupa de la formulación de objetivos y la evaluación de alternativas en cuanto a las futuras líneas de actuación. La planificación se convierte en un elemento indispensable para determinar las formas más convenientes y propicias de administrar, mantener y transformar los espacios tanto urbanos como rurales.

La planificación física permite direccionar las distintas actuaciones en el territorio pero que necesita de una regulación para que dichas actuaciones puedan ser las más apropiadas, la planificación general dicta parámetros y lineamientos a los demás niveles jurisdiccionales según el tipo de Estado; la planificación se convierte en la guía con la cual se direccionan todos los procesos e intervenciones que sean susceptibles de realización en la nación.

La planificación incorpora en la ordenación del territorio una dinámica que se manifiesta en los procesos de administración los cuales confluyen en unas metas u objetivos que permiten determinar acciones las cuales se encuentran programadas en un lapso de tiempo (corto, mediano, largo plazo).

Son distintas las definiciones de planificación que en la actualidad podemos encontrar en referentes y citas bibliográficas, por acotación en la siguiente tabla nombraremos algunos que consideramos como principales.

Tabla 2 Aportes teóricos desde la visión de distintos autores

Autor	Definición de planificación
Koontz 1958: 48	"La planificación es una determinación consciente de acciones definidas para alcanzar unos objetivos".
Bolan 1974	"Es tener una visión continua hacia futuro". (March A. 2012)
Ackoff, 1981.	"La planificación... se anticipa a la toma de decisiones. Es un proceso de decidir... antes de que se requiera la acción"
Jiménez, 1982.	"Es el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo".
Steiner, 1983.	"Significa diseñar el futuro deseado e identificar las formas para lograrlo" para ello es necesario "garantizar que el conjunto de decisiones sea continua" (March A. 2012).
Sawyer 1983	Planificar es disponer de la acción con anticipación
Terry, 1987.	"Es el proceso de seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales".
Mintzberg Henry 1993	"la planificación tiene que ver con el esfuerzo del hombre para hacer el futuro a su imagen y semejanza" (Mintzberg H. 1993).
Murdick, 1994.	"Consiste en decidir con anticipación lo que hay que hacer, quién tiene que hacerlo, y cómo deberá hacerse"
Stoner, 1996	"Es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas"
Goodstein, 1998	"Es el proceso de establecer objetivos y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de emprender la acción".
Castellano, 2000	"Es un método bajo la forma de proceso, para la toma de decisiones en torno al mantenimiento de una realidad dada o a su transformación a otra más deseable mediante la distribución de recursos entre fines múltiples, cumpliendo los siguientes requisitos: la minimización de los costos, la maximización de los beneficios, y el mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga".
Stanton 2001	"La planificación es el proceso que incluye y establece metas, diseña estrategias y tácticas para cumplirlas en el plazo correspondiente". (Stanton, W. 2010)
Echarri J. M. 2002	Es "una propuesta de un proyecto organizado enfocado a lograr fines determinados".
Goodstein, 1998 y Ackoff, 1981; citados por Barriga., 2009.	"La planificación es un proceso donde se establecen objetivos y escogen los medios antes de emprender una acción y tomar decisiones" (Barriga, L. 2009).

Fuente: Elaboración propia a partir de Alan March (2012); Mintzberg Henry (1993); Jorge E. Grau. (2012).

Las definiciones anteriormente descritas tienen elementos comunes donde los objetivos las metas y demás que tendrán como fin los programas y proyectos que permitirán su ejecución en un plazo determinado.

Los procesos de planificación en efecto tienen relación con determinar lineamientos direccionar, la ejecución y realización de acciones a través de una constante implementación de hechos ratificados por la voluntad colectiva de la sociedad quien es que va a disponer o no de ellos y se hace tangible en los planes, programas y proyectos de corta, mediana o larga duración que involucran al contexto territorial.

La planificación en la actualidad cambia su estatus y se convierte en una disciplina depurada con distintas concepciones del conocimiento y que se hace practica a través de la interacción e interdisciplinariedad de ciencias, y confluyen tanto los procesos económicos, sociales, políticos y ambientales

### **Evolución de los modelos de planificación según distintas tendencias o teorías clásicas.**

La planificación ha sido un elemento integral para los procesos de desarrollo de los países aunque esta no siempre haya estado presente, la planificación no siempre ha estado presente a nivel “global o nacional del desarrollo” más bien precedió a los procesos de planificación sectorial como son la economía, la industria, las comunicaciones, la educación, la agricultura, etc.; “las circunstancias históricas y del contexto peculiar de cada país o de cada institución

surgieron uno y otro proceso, teniendo necesariamente que relacionarse entre sí al coincidir ambos procesos, puesto que tienden a condicionarse recíprocamente” (García A. 2004, 19).

La ejecución y puesta en marcha de los planes depende estrictamente de un buen programa delineado de un proceso de planificación ya que en los territorios (provincias, regiones, departamentos, municipios) de un Estado podemos encontrar situaciones particulares, cada uno de ellos referidos a sus problemas, necesidades, provisión de recursos, ritmos de acumulación y de des-acumulación propios direccionados a considerar acciones para generara unos servicios y bienestar estable en sectores como la educación, la salud, sociales, agrícola, industrial, del ambiente, la planificación siempre diseña un plan global que involucra los distintos sectores.

La planificación parte de unos conceptos básicos y unos elementos de instrumentación e interrelación entre dimensiones de análisis e intervención del territorio como son la dimensión económica, política, social, cultural e infraestructural en la cual se hacen efectivos o viables los objetivos o metas teniendo en cuenta las condiciones y limitaciones, las cuales son el reflejo de realidades territoriales.

Como concepto la planificación, planeación, planeamiento y programación en su sentido más amplio representa conceptos sinónimos, mientras no conste expresamente lo contrario. Esto significa que se suelen utilizar estas terminologías indistintamente de país a país o de un autor a otro, según el origen de su formación, las cuales generan la posibilidad de ordenar y organizar un territorio García (2004, 20).

Las tendencias en los modelos de planificación han tenido varias corrientes que se encuentran fundamentadas en la teoría de la planificación y es posible identificar por lo menos cuatro corrientes principales en función con la definición de conceptos básicos y la descripción del proceso general de planeación que pueden definirse como corriente administrativa, corriente de sistemas, corriente de cambio y desarrollo, corriente prospectiva e innovación Ver Tabla 3.

Tabla 3 Corrientes en la teoría de la planificación

Principales corriente en la teoría de la planeación			
<i>Corriente administrativa</i>	<i>Corriente de sistemas</i>	<i>Corriente del cambio o del desarrollo</i>	<i>Corriente prospectiva o de innovación</i>
FAYOL H. NEWMAN J.	BANGHART F. CHADWICK G. E. SCHIEFELBEIN	AHUMADA J. FRIEDMAN J.	ACKOF R. ZIEGLER W.
Conceptos básicos • Preparar provisiones para el futuro	Conceptos básicos • Previsión y acción	Conceptos básicos • Selección de alternativas y definición de prioridades	Conceptos básicos • Generación del futuro que se desea
• Definición de metas y selección de medios	• Solución de problemas complejos  • Definición de metas; selección de medios y ejecución	• Forma de orientación del cambio  • Definición de objetivos y metas	• Invención del futuro  • Definición de objetivos y metas
<i>Proceso</i>	<i>Proceso</i>	<i>Proceso</i>	<i>Proceso</i>
I. Diagnóstico del problema II. Definición de soluciones optativas III. Pronósticos de resultados IV. Elección del cambio a seguir	I. Definición del problema II. Análisis del problema III. Conceptualización del problema y diseño de planes IV. Evaluación de planes  V. Especificación del plan escogido VI. Implementación del plan VII. Realimentación	I. Diagnóstico II. Programación III. Discusión/decisión  IV. Formulación de alternativas  V. Ejecución VI. Evaluación	I. Imagen objetivo o futuro deseable II. Elementos de resistencia III. Elementos de apoyo  IV. Cursos de acción a seguir y estrategias V. Decisiones sobre recursos VI. Articulación de compromisos
<i>Carácter general</i>	<i>Carácter general</i>	<i>Carácter general</i>	<i>Carácter general</i>
• Separa la elaboración de planes de su ejecución • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad del gerente o ejecutivo	• Integra la elaboración y ejecución de planes • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad de un equipo técnico	• Integra la elaboración y ejecución de planes • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad compartida (Método participativo)	• Integra la elaboración y ejecución de planes • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad compartida (Método participativo)

Fuente: García (2004, p. 22)

En el contexto de la administración se considera a la planificación como un proceso que está ligado a las funciones de carácter institucional las cuales tratan de dar solución a una problemática planteada la cual requiere prever una serie de soluciones para poder abordar la problemática, teniendo en cuenta los futuros, objetivos y metas definidos, al respecto Kaufman nombrado por García (2004), analizando los elementos que constituyen un plan determina que

los procesos de planificación “ se ocupan en determinar que debe hacerse con el fin de que posteriormente puedan tomarse las decisiones practicas para su implementación, la planificación es un proceso para determinar a donde ir y establecer los requisitos para llegar a ese punto de manera más eficiente y eficaz”.

De acuerdo a estos conceptos la etapa de planificación comienza en las decisiones que se han de adoptar a partir de haber identificado los problemas en un territorio dado, lo cual permite avanzar en la consecución de una dirección o horizonte, siendo necesario estudiar los distintos procesos y etapas a desarrollar y que determinan la formulación, el diagnostico, la implementación y la evaluación. Es aquí donde los criterios de racionalización y optimización son unos de los elementos que identifican a esta corriente y trasladados a los entes institucionales y administrativos del Estado, haciendo funcionales las técnicas de administración, es por ello que esta corriente se relaciona con procesos administrativos con responsabilidades mono-gerenciales donde el ente ejecutivo toma la responsabilidad de sus decisiones y quien directamente establece los vínculos entre los contenidos de planes nacionales con los subnacionales o territoriales.

La corriente que vincula a la teoría de sistemas a la planificación nace a partir de los conceptos expuestos por Bertalafy L. V. (1951) y Kenneth Boulding (1956), donde se concibe que todo proceso se vincula a través de criterios integradores y unificadores de la ciencia, donde se integra el pensamiento del ser humano (John Dewey) integrados a un proceso de planificación para el futuro basados en planeación estratégica (Clay Thomas Whitehead), proceso que permitió integrar la resolución de problemáticas complejas a través de la integración de instrumentación

de estrategias apropiadas para que se pueda abordar sistémicamente la resolución de cualquier conflicto territorial (García C. A. 1995).

Teniendo en cuenta que la planificación se concibe como “un proceso de previsión humana y de acción basada en esa previsión” George Chadwick citado por García (2004), es entendido este proceso dentro del método científico como un análisis y solución de problemas complejos, ya que lo que se busca es que las previsiones propuestas sean acertadas y acordes con las realidades operantes, donde hay interacciones e interrelaciones que permite la aplicación de procedimientos y funciones que determinan la ejecución de planes y programas y proyectos teniendo en cuenta en contexto territorial. La planificación en este sentido no se entiende como una actividad unidisciplinar por lo tanto debe integrar procesos desde dirección hasta la integralidad y corresponsabilidad de un equipo técnico interdisciplinario en el que participen varias ramas del conocimiento, donde las visiones por proveer un futuro se estimen de manera integrada teniendo en cuenta los contextos sociales, culturales, económicos, políticos y ecológicos, que identifique realidades objetivas de los territorios.

La planificación basada en la teoría del desarrollo considera todos los procedimientos a la promoción del desarrollo en sus diferentes sectores para alcanzar niveles de riqueza y crecimiento del país. La teoría del desarrollo busca explicar desde un punto de vista macroeconómico las causas y mecanismos del continuado aumento de la productividad del factor trabajo y los efectos de este hecho en la organización de la producción, y por ende, en el modo como se distribuyen y se utiliza el producto social.

Según Currie (1985), el logro de un nivel más alto de desarrollo depende en general de un nivel más alto de crecimiento económico. Los proyectos de las sociedades modernas se articularon en la búsqueda del desarrollo económico para mirar cómo han de utilizar y manejar los recursos a su disposición.

El desarrollo se constituye en el problema central a partir de la segunda guerra mundial, ya que las grandes potencias consideraron que la sociedad socio-económica era la única garantía de paz.

Según Marshall (1963) citado por Nhora León Rodríguez (1997), “la economía examina aquella parte de la acción individual y social que está íntimamente relacionada con la consecución y uso de los requisitos materiales de bienestar. Con este argumento se cayó en el reduccionismo del problema económico a un marco meramente técnico entre medios y fines, concentrando el debate en cómo utilizar los recursos limitados con el fin de satisfacer las necesidades”, Los procesos de planificación se relacionan en los procesos de desarrollo de los países para disminuir la desigualdad y estimular el crecimiento.

Los neoclásicos consideran que los agentes económicos, orientados por intereses de tipo personal buscarán una mayor satisfacción a menores costos, lo cual finalmente los conducirá a un mayor nivel de bienestar. Con este planteamiento cobra vigor la libertad del mercado interno y externo. El comercio internacional aparece como el instrumento a través del cual se puede disminuir la inequidad y desigualdad en los países, dado que permite complementar y potenciar las ventajas comparativas.

La gran crisis de finales de los años veinte y comienzos de los treinta puso en duda las bondades de las libres fuerzas del mercado. En efecto, por aquellos años el mercado produjo un enorme desempleo, acompañado de recesión, inflación y problemas cambiarios, por lo cual el papel del Estado empieza a aparecer como inminente en el escenario macroeconómico y dentro de este el crecimiento como cuestión central.

Emerge entonces el paradigma Keynesiano como gran ruptura con el mundo neoclásico. Plantea que las fuerzas económicas por sí solas no conducen al óptimo social; reconoce la necesidad de que el Estado asuma la orientación de algunos campos de la actividad económica, sin sustituir la iniciativa privada. Busca la modificación del comportamiento de los consumidores mediante políticas de salarios, políticas fiscales, decisiones de inversión a partir de la orientación del gasto público. En esta perspectiva, la acción gubernamental se constituiría en el motor de la dinámica económica.

En este sentido nace la necesidad de relacionar las políticas adoptadas (económica, social política, cultural, ambiental) y el desarrollo, unidas a unos conceptos básicos como lo son el crecimiento, la autosuficiencia, la interdependencia, la autodeterminación, estrategia de transformación productiva con equidad sustentable, que reúne las tres anteriores donde se integra a la sociedad con el sentido de un equilibrio ecológico. La planificación integra varios procesos con diferentes grados de instrumentación, entendiéndose esta como responsabilidad compartida entre equipo técnico interdisciplinario y los sectores interesados favorecidos o afectados del proceso de planificación y proyectándolo a un desarrollo futuro.

La planificación basada en la prospectiva es la corriente teórica que utiliza como recurso estratégico la construcción de un futuro deseado, para diseñar e inventar nuevos futuros para el territorio. Warren Ziegler citado por Álvarez I. G. (2002), considera que la planificación busca la preparación para el futuro pero que la considera un elemento indispensable para cambiar ese futuro, por lo cual se debe tener en cuenta tres posiciones frente a la previsión las cuales tienen que ver con la posición adaptativa a partir de las tendencias históricas y elementos estadísticos predecibles (métodos estadísticos), posición preventiva tanto de conocimiento como de acción y decisión del ser humano, posición inventiva creativa y prospectiva que considera el campo de acción y la libertad de creación de escenarios futuros. Las tareas principales de la planificación prospectiva consiste en crear acuerdos de futuros deseables y articular compromisos de acción de estrategias para poder construirlo donde también se deben integrar elementos sociales, económicos, políticos y ambientales.

### **Orígenes y evolución de la planificación**

La planificación es considerada un proceso que genera cambios en el transcurso tendencial de los hechos o manifestaciones en el territorio y esta direccionada bajo las acciones y decisiones que toma la sociedad, la cual puede imprimir procesos de desarrollo.

Se puede determinar que “el primer país que aplicó la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia. En los años de la revolución bolchevique (especialmente en el período comprendido entre 1917 y 1930) no existían experiencias de planificación, aplicadas al cambio social, debiéndose diseñarla e implementarla tanto a partir de la reflexión teórica como,

principalmente, de las condicionantes sociales en las que se desarrollo este proceso de transformación radical de una sociedad semi-feudal a una sociedad socialista” (Lira 2006, p. 7).

Los procesos de pensamiento y adecuación practica de una nueva idea de repensar el actuar de la sociedad en el territorio nacieron en la optimización de los puntos de mercado y como hacer más eficiente una cadena productiva para su mejor aprovechamiento, “el debate teórico inicial en Rusia se concentró en discutir si este proceso de cambio social a implementar iba a estar dirigido y limitado por los precios de mercado o si por el contrario éste iba a ser determinado por los planificadores, no estando condicionado a las fuerzas del mercado y limitado sólo por restricciones físicas”, se convierte entonces en un laboratorio del naciente y bien llamado proceso de las ideas planificadas bajo el proceso económico soviético, es así como los “llamados ‘geneticistas’ abogaban por el primer enfoque en tanto que la corriente ‘teleológica’ afirmaba que la economía soviética estaría mejor si era dirigida por expertos sociales y moldeada en función de metas nacionales establecidas por el estado” (Lira 2006, p. 7).

En estos términos la racionalización teórica del comunismo de guerra a favor de una planificación de los recursos en términos materiales y una retribución laboral en función directamente de las horas trabajadas encontró eco en diversos economistas a los efectos de su instrumentación, llegándose a propuestas detalladas para la eliminación del dinero, (Rodríguez J. L. 2012).

El proceso se basaba en la demanda de la producción debido al consumo, lo cual induciría a generar el estímulo necesario para el incremento de la producción industrial socialista iniciando

por la industria ligera hasta alcanzar a la industria pesada. Bujarin valora como necesario el transcurrir por estas etapas en la reproducción por lo tanto determina como indispensable no romper el equilibrio en la reproducción. “Lo esencial de los reparos económicos de Bujarin a las propuestas de Preobrezensky, y la de su propio programa, era su creencia de que el crecimiento industrial dependía de la expansión del mercado consumidor.” (Cohen 1976, 246).

Es de esta forma como “Bujarin interpretara la acción de la ley del valor como expresión de la ley general de la distribución del trabajo en la sociedad, por lo que asignaba un papel central a la planificación y no al libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, el razonamiento de este autor llevaba a la conclusión por absurdo que pueda parecer de que solo a través del mercado se llegaría a la planificación” (Rodríguez, 2012).

Es por ello que los procesos en “el modelo de acumulación que se implantó en la URSS de 1929 priorizaba el desarrollo industrial a expensas de una agricultura colectivizada que aportaba los recursos para financiar el crecimiento por medio del accionar del Estado” (Aróstegui J.; Buchrucker C. y Saborido J. 2001, p. 445).

Los niveles de aportación a la planificación se basan estrictamente en el “crecimiento concretado a expensas del consumo privado fue básicamente ‘extensivo’, basado en una abundante dotación de materias primas, mano de obra y recursos financieros, sin intentar mejorar la eficacia en el uso de esos factores. Los recursos para la financiación del proceso fueron obtenidos por medio de la presión fiscal y de la política que preciso un ‘intercambio desigual’ en perjuicio de los productos agrícolas y la gestión estatal, los canalizó hacia las empresas

industriales a través de las asignaciones presupuestarias y de la actividad de los bancos estatales”, (Aróstegui J.; et al. 2001, p. 445).

En la descripción que hace Patrick Theuret citado por Luis Lira (2006, p. 8) sobre el proceso de surgimiento de la planificación respecto a la industrialización rápida de la economía soviética o la modernización de la economía feudal campesina del país. Teniendo en cuenta los planteamientos realizados por Preobrazensky y Bujarin se determina que:

*“El socialismo de mercado aparece al principio con otro nombre, como la forma del periodo de transición entre el capitalismo y el socialismo en los años veinte, apoyado por Bujarin y Stalin. Fue formulado con más rigor en los años treinta y adoptado después, en la posguerra, por los socialdemócratas y por los estalinistas al final del estalinismo... La otra tesis se atribuye a “la izquierda de Trotsky y Preobrazensky” para quienes “el mercado y la planificación son incompatibles... A partir de 1923, con Bujarin y Stalin, el Plan y el mercado coexistieron en simbiosis... Stalin apoya las tesis de Bujarin sobre la necesidad de seguir estimulando al kulak – o campesino rico – en la agricultura, posponiendo el desarrollo de la industria pesada y su planificación, aunque ello suponga “la construcción del socialismo a paso de tortuga”. Stalin rompió con Bujarin en 1929 y declaró la guerra al mercado.”... Trotsky y Preobrazhenski plantean entonces la necesidad urgente de que los planes quinquenales se orienten a acelerar la industrialización”.*

El transcurrir histórico desencadenó una serie de consideraciones que llevaron al establecimiento de varios procesos asociados, diferentes a las teorías marxistas, donde se puede considerar que la planificación tiene origen en manifestaciones traducidas a un aparato direccionado a través de “la dictadura del proletariado derivada de la etapa previa al socialismo, y no requeriría de una maquinaria burocrática. No obstante ello, las dificultades tanto internacionales como internas al propio país, determinaron que en 1921, se introdujera la Nueva Política Económica (NEP) intentando disciplinar la producción mediante la introducción de una

organización centralizada que permitiera abastecer a las ciudades y continuar la lucha del Ejército Rojo. De esta forma, a finales de 1920, el número de funcionarios del Estado había pasado de poco más de 100.000 a 5.880.000 y el número seguía creciendo, dando origen a una burocracia centralizada que intentó controlar el proceso de cambio social hasta fines de los noventa, cuando la Perestroika y la Glasnot impulsadas por Mijail Gorbachov modifican el modelo burocrático gerontocrático dirigente del país” (Lira 2006, p. 8).

El modelo de planificación tiene el surgimiento a raíz de la incorporación de varios cambios en territorio, que permitieron plasmar unos nuevos usos y funcionalidades a las ciudades eso llevo a que se generen cambios en las propias estructuras de las ciudades, hechos que llevaron a que apareciesen distintos enfoques de planificación encaminadas hacia las regiones, derivadas de distintas teorías.

Es por ello que según el ILPES (1972, p. 1) La planificación regional aparece y se comprende como “un agregado heterogéneo de técnicas de planificación económica elaboradas para otros fines”, según esta afirmación la planificación no nace como un fin si no como un medio el cual puede estar referido a otras actividades incluso a las sociales dando un ejemplo que hasta las actividades lúdicas se deben planificar para el goce y disfrute de la familia.

La incorporación de los procesos de planificación nacen a raíz de la retorica de los nuevos liberales a partir del movimiento “new South” según (Odum, 1936) citado por Friedmann y Weaver (1979, p. 25, 42), este hecho fue consolidado en la llamada “Era dorada”, donde incurrirían dos teorías importantes que permitirían a la planificación regional consolidarse en su

parte sustantiva y procedimental por ello es importante tener en cuenta a “ el pragmatismo de John Dewey y la economía institucional de Thorstein Veblen”, aportes significativos que le permitieron generar argumentos teóricos sólidos para que la planificación regional se consolide como tal teniendo en cuenta un marco geográfico constituido por las regiones como espacio, donde se conjugan elementos naturales y sociales bien definidos.

Con la aparición de La Asociación Americana de Planificación Regional (RPAA, Regional Planning Association American) en 1923 en el cual hacia parte Lewis Mumford reconocido historiador, sociólogo y urbanista, quien describió los fundamentos intelectuales del grupo ...las ideas cívicas de Geddes y Howard, los análisis económicos de Thorstein Veblen, la sociología de Charles Horton Cooley y la filosofía educacional de John Dewey, por no citar la nuevas ideas sobre conservación, ecología y geotécnica, todas tuvieron su participación en la transformación de los excelentes procedimientos de los planificadores primitivos... (Friedmann y Weaver 1979, p. 48)

La RPAA dio un gran aporte e impulsó a la planificación regional ya que en sus inicios y con sus primeras publicaciones que incluían “ideas básicas para comprobar la extensión de la industrialización urbana y alcanzar un equilibrio regional interno mediante una mezcla ambiental de naturaleza y hábitats urbanos y rurales”, (Friedmann y Weaver 1979, Pag.49), procesos que sin duda llegaron a generar criterios que le daban una posibilidad a la planificación de áreas rurales y urbanas llevando a determinar publicaciones sobre el tema en cuestión destacándose la publicación de Benton Mackaye, *The new exploration: a Philosophy of Regional Planning* para el año de 1928, se particularizó de esa manera y fue a darse a conocer de manera internacional

por la obra de Lewis Mumford “*The Culture of Cities*”, determinando la interpretación que de lo regional y el regionalismo derivado de la teoría evolucionista de la civilización occidental.

Mumford explico el papel de la sociedad territorial indígena y como se manejaban sus territorios los cuales desbordan los límites impuesto que permite determinar una estrategia de planificación regional en la creación espacio.

Los argumentos de la planificación según e RPAA se resumen en cuatro criterios de aplicación:

- Metropolización
- Regiones y equilibrio regional
- Planificación regional
- Estrategias de Planificación

Teniendo en cuenta la metropolización la RPAA “concebía la ciudad como un foco de cultura humana” donde florecía los procesos culturales que enaltecían a la población en la cual se encuentran: “el arte, la literatura, el debate libre, el gobierno democrático. Pero también creían que la ciudad solo podría sobrevivir dentro de un equilibrio orgánico con la totalidad de su entorno regional. Por lo que se puede considerar los fundamentos de Mumford, (1925) y Stein, (1925) citados por Friedmann y Weaver (1979, Pág. 50), esta forma presentaba una concentración de capital económico sobre las urbes lo cual los estaba llevando a un crecimiento desmedido concentrando “las actividades económicas en unos cuantos centros urbanos enormes, aglomeraciones unidas al resto del país solamente a través de relaciones funcionales de

explotación. En un prolongado conflicto entre modos indígenas y metropolitanos de organización, las regiones geográficas estaban siendo reducidas al papel de uniones económicas especializadas en sistema nacional”.

Para alcanzar una organización de las ciudades se deben tener en cuenta donde se encuentran ubicadas y que procesos manejan, es por ello que debe estar integrada a los procesos regionales, de acuerdo a estos criterios aparece la región como una unidad funcional del espacio nacional que permite la realización de acciones planificadas y de corte sectorial, alcanzando niveles de desarrollo, convirtiendo a los centros poblados en áreas que sustentan la dirección. Las regiones se convierten en unidades geográficas de análisis espacial donde actúa la población en función de sus necesidades y aspiraciones. Dentro de los procesos evolutivos de la Planificación se concreta que las regiones serían objeto de la aplicación de métodos y herramientas de desarrollo territorial donde los gobiernos ejercen su aplicación.

La planificación regional según Friedmann “era un método para contener el desarrollo metropolitano y restablecer lo que los del RPAA llamaban un equilibrio regional... intentando mejorar y conseguir una vida adecuada para las comunidades regionales mediante la planificación física a gran escala”, donde se busca la “conservación de los recursos naturales, el control de flujo de bienes, el desarrollo del entorno”, “la Planificación Regional ha llegado a ser lo que los franceses han denominado recientemente *l' aménagement du terretoire*. Sundquist según Friedmann y Weaver (1979) lo definió como ordenación del territorio, la búsqueda en el asentamiento geográfico de Francia de una mejor distribución de la población en relación a los recursos naturales y a la actividad económica. Más que eso, fue una búsqueda de una

distribución que sirviera para mejorar el bienestar de la población también en los aspectos no económicos, el entorno vital, el entorno laboral, las oportunidades para el recreo y la cultura. Sus objetivos eran cortar la corriente que llevaba todas las fuerzas vitales del campo hacia los grandes centros; recrear las fuentes de vida en las regiones cuyos recursos fueran infrautilizados y que a pesar de sus inmensas posibilidades, tendrían a llegar a descentralizarse, frenar el desarrollo de grandes aglomeraciones, interesarse por las zonas subdesarrolladas del país. (Sundquist, 1975, Pág.93), (Friedmann y Weaver 1979, Pág. 53 - 54).

En este sentido se puede dar una afirmación y nos podemos acercar al verdadero término de la planificación regional en donde se determina la incorporación y desarrollo de elementos sectoriales para permitir crecimiento estable y proyectado a futuro, utilizando los recursos humanos, naturales, económicos disponibles que permitan generar bienestar, mejoramiento en la calidad de vida y mantenimiento de los componentes ambientales. En principio la planificación regional manifestaba sus bondades al determinar que se requería un nuevo enfoque donde se tenga en cuenta a la población para generar nuevas y mejores posibilidades de vida, donde haya una mejor redistribución de bienes y servicios proporcionados por el mismo medio físico donde la ciudad y el campo se interrelacionan mutuamente para generar un desarrollo.

De lo anterior se entiende que la planificación direccionaba el desarrollo, permitiendo progreso y estabilidad tanto para las regiones como para sus pobladores, pero más que direccionar ese desarrollo permitía dar los parámetros de orientación a todas las actividades que se quieren implementar en el territorio, actividades que van desde los procesos macroeconómicos (comercio exterior), microeconómicos (comercio interno, local), a ordenar actividades para la

producción y el mercado, a definir los usos del suelo más adecuados, al incorporar y potencializar las actividades industriales, en si a direccionar las acciones de la sociedad, a través de los instrumentos de planificación como planes sectoriales, planes territoriales, planes estratégicos, planes prospectivos entre otros, donde la planificación no debe considerar únicamente aspectos económicos, sino que se debe ampliar a los sectores más diversos y locales de la población, donde hoy en día se aplican los planes regionales de desarrollo.

### **LA PLANIFICACIÓN REGIONAL A LARGO PLAZO**

Según Lasuén, J. R.; Vergara, J.; Beltrán, M.; Rubio R. y Keller R. (1972), “La inadecuación genérica de la planificación regional respecto de los problemas que trata de solventar es mayor que la de la economía regional respecto de los que trata de analizar. Ello se debe a que por solido consensó de evaluación de necesidad, la planificación regional, trata de sintetizar los procesos tradicionales”. La planificación debe consistir en una estrategia de desarrollo social de la comunidad que habrá que alcanzar con instrumentos de políticas económicas y urbanísticas el anhelado desarrollo social, territorial y económico, perdurando en el tiempo.

Para Luis Lira Cossio (2003, pág. 9), existe además, interdependencia entre el proceso de desarrollo, la estructura y evolución de estos subsistemas territoriales. Es necesario, por tanto, distinguir las dos caras de la medalla: (a) el impacto del crecimiento y desarrollo, sobre la evolución de la estructura y el funcionamiento de la “organización territorial” y (b) el impacto de ésta sobre el crecimiento y desarrollo.

Según Luis Lira Cossio (2003, p. 12) citando a Coraggio (1988-C/83), “Las regiones son recortes territoriales en los que ocurren procesos de acumulación siendo imposible construir una teoría del espacio en general, ya que si bien existe espacialidad de los procesos sociales, ello es consecuencia de leyes espaciales que rigen el comportamiento social... En el último tiempo, Boisier (en Becker y Bandeira, 2000), ha definido a la región como un: “Territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Así, podrán existir regiones grandes o pequeñas, *de facto* o *de jure*, con continuidad espacial o con discontinuidad en la virtualidad del mundo actual, pero con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto”.

El regionalismo virtual surge, entonces, como un instrumento para la cooperación entre territorios organizados para la competencia y competitividad internacional, reconociendo la simultaneidad de esquemas y estructuras centralizados y descentralizados administrativa, fiscal o políticamente en los países de América Latina y el Caribe en un escenario mundial caracterizado por la globalización y la reestructuración económica y política subnacional (Boisier; 1994). Entra a formar parte de este proceso la cuestión política y gubernamental donde la planificación se presenta como un elemento que puede organizar desde la estructura jurisdiccional de un país hasta los procesos que emergen de las dinámicas económicas, pasando de ser algo de simple administración a un proceso gestionado y dirigido que perdura y se proyecta en estadios del tiempo concibiendo la implementación de procesos en el corto o largo plazo.

Según Luis Lira Cossio (2003, pág. 24 - 25), La contigüidad geográfica y el tamaño son elementos constitutivos de cualquier experiencia regionalizadora y pasan a ser reemplazados por la complejidad de las relaciones funcionales expresadas en el espacio decisional y por el nivel de complejidad del territorio respectivamente, permitiendo la asociatividad y el virtualismo sin pérdida de identidad corporativa. Ejemplos de posibles regiones asociativas se pueden dar en el caso chileno entre la Región de Tarapacá y la Región de Antofagasta y entre las Regiones de La Araucanía y del Bío-Bío en función de su desempeño económico en el período comprendido entre 1960 y 1990. (Boisier y Lira; 1994). En el caso colombiano este tipo de regiones se da entre los departamentos de Nariño y Cauca y entre Valle del Cauca y Chocó, en tanto que ejemplos de regiones virtuales se podrían conformar entre Antioquia y Cataluña (España), Valle del Cauca y Lombardía (Italia) y entre la región Occidente y la Región del Bío-Bío (Chile), (Boisier; 1995).

### **Los procesos de planificación regional y local**

Consiste en que el municipio al planificar el desarrollo debe tener en cuenta las iniciativas, ideas y propuestas de los ciudadanos, mediante la participación activa, concertada y permanente a través de todo el proceso de planificación. La planificación debe hacerse con participación debido a que los ciudadanos son los beneficiados con las cosas buenas que se hagan y los dolientes de las que no se hagan o de las que queden mal hechas, la responsabilidad debe ser compartida pero en cuanto al manejo de los procesos de planificación son las instituciones de orden regional y local las que deben velar por su establecimiento.

La planificación es el medio a través del cual las “organizaciones jerárquicas estatales tienen la capacidad de determinar la destinación de los recursos públicos, independientemente del modelo de Estado que haya sido adoptado. En la medida en que el patrimonio que ellas administran se encuentra por fuera de la circulación del mercado, las decisiones requieren un sistema de organización y distribución de los procesos decisorios que constituye el sistema de planeación”, (Gandour M., y Mejía L. B., 2004). El ejercicio de la planificación está ligado a los lineamientos que se desligan del plan nacional de desarrollo, siguiendo unos objetivos y procesos.

La participación se refleja fundamentalmente en la capacidad para elaborar propuestas en forma autónoma, o concertada estableciendo consensos sobre metas, compromisos, responsabilidades para lograrlas. Pero también en la capacidad de negociar esas propuestas y para vigilar el cumplimiento de las metas y de los compromisos acordados.

La planificación en este sentido es un proceso socio-político y un escenario de interlocución entre actores: “como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas” (Velásquez y González 2003). Converge en un escenario político y social que permite alcanzar objetivos y metas para dar posibles soluciones a los escenarios presentes y futuros donde se presentan problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción.

Los procesos de planificación y gestión ambiental deben de estar unidos al objeto de ordenación ya que todos se pueden considerar sujetos que toman decisiones y dan alternativas, es por ello que la planificación debe ser abierta e incluyente donde se toma a la sociedad como participante de la toma de decisiones en beneficio común. La planificación se inserta en la nueva forma de evidenciarla de forma descentralizada, democrática y de largo alcance para que sea efectiva en el territorio municipal (Velásquez y González 2003).

Para incorporar la planificación en el los procesos de desarrollo de la región referenciado por los estudios de Friedmann (2001) “como forma de gestión y en la planeación desde la administración pública, destacando su propuesta conceptual para la planeación enfocada a lo social, que reconoce como una planificación que se debe reflejar en las necesidades colectivas considerando los factores humanos y físicos, incluyendo espacios de responsabilidad, autoridad y control”.

Teniendo en cuenta estos criterios, para el desarrollo del municipio es imprescindible contemplar estos aspectos en la planificación (lo local) ya que “ la dirección, determina el control de los medios y los recursos; la administración de la institución y el buen funcionamiento, y la operación y el diseño de reglamentos y métodos técnicos para lograr los objetivos”..., estas tres condiciones develan la operatividad de la planificación y la insertan en lo que el profesor Ángel Massiris determina como “proceso planificado, el cual se expresa mediante planes, que construyen su principal instrumento” (Friedmann 2001), aplicado a las naciones, regiones y se implementa en los medios locales.

Los planes deben suscribir su carácter flexible, de modo que puedan “reformularse en función de la situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sean necesarias corregir. También deben ser continuos en el tiempo, de modo que, con independencia de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados”, (Friedmann 2001, p. 21), sin que sufran discontinuidades ni procesos derivados en programas y proyectos que dependan de voluntades; determinaría acciones difíciles de alcanzar.

La inserción de la planificación en los procesos de ordenamiento territorial define las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones, formulados a través del conocimiento y la realidad objetiva y las tendencias de cambio particulares del territorio local geográfico, el cual le imprime matices únicos e irremplazables lo cual nos lleva a elegir diversas alternativas, la cuales según Pujadas y Font (1998), requiere el cumplimiento de “tres requisitos”:

- La consideración de usos alternativos
- El establecimiento de criterios para la escogencia de las alternativas idóneas.
- Voluntad política para impulsar la alternativa escogida.

Para este proceso debe considerarse los limitantes, las potencialidades y problemas de cada uno de los municipios y así poder proveer de una buena instauración de programas y la ejecución de proyectos, para alcanzar estos principios se debe contemplar la secuencia organizada de determinar los planes desde las bases del diagnóstico o situación presente del territorio hasta la formulación de alternativas de solución, que permitan determinar acciones coordinadas desde las instituciones hacia los entes territoriales.

Asociado a estos conceptos también es importante tener en cuenta que los modelos de planificación han sido adaptaciones de planes extranjeros, por ello su baja efectividad. De acuerdo a este proceso Mitchel (1999) reconoce cuatro enfoques, la planificación sinóptica – racional – comprensiva y que se compone por la definición de problemas, fijar metas y objetivos, identificar las alternativas para alcanzar las metas y objetivos, evaluar las alternativas con criterios objetivos, elegir la mejor alternativa e implementarla y por último el control y evaluación de los resultados. El segundo enfoque corresponde a la planificación incrementalista el cual parte de la idea de que el hombre es limitadamente racional y tiene una tendencia a la satisfacción más que a la maximización, es un enfoque que busca objetivos funcionales y concretos. El tercer enfoque el que se denomina planificación mixta que pretende reunir lo mejor de los enfoque anteriores, reduciendo al máximo sus debilidades, el cuarto enfoque la planificación transactiva, que se caracteriza por considerar las opiniones de las personas a las que van a afectar las decisiones, en este enfoque el planificador va a ser más accesible y cercano a la población ya que se le determina como una persona que al igual que el resto de la población aporta su conocimiento para la solución de los problemas, dando valor al diálogo y la concertación entre el planificador y las comunidades que integran el (los) municipio (os).

Aunque existen distintos criterios de planificación la intención de la contextualización trata de resaltar los acercamientos y complementos que tienen los autores para definir un nuevo proceso metodológico de planificación donde se retome los reales problemas del territorio donde se incluyen procesos como la dirección, la administración, la metodología y la operación, guardando un horizonte, incorporando el desarrollo y estabilidad a la población.

Esta afirmación adquiere significado epistemológico y categorial, analizando la relación naturaleza–sociedad, entendiéndose según Coraggio (1979) “como entidades que se articulan en un complejo social, conformado por categorías sociales y naturales, que constituyen condiciones de existencia del todo social” ya que la sociedad misma tiene condiciones naturales propias de su misma modalidad de ser, que operan en su interior como determinaciones de existencia; donde “lo social esta mediado por lo natural y lo natural por lo social”. Es así como la “situación social regional, diagnosticada y problematizada por los planificadores, debe dar lugar a propuestas de acción para la transformación de las estructuras que reproducen los problemas identificados, (Coraggio, 1997)”.

### **El proceso de planificador**

Son los diferentes grados de intervención del Estado sobre el sistema nacional para generar dinámicas económicas, propendiendo por el desarrollo y consiste en que el Estado al planificar el desarrollo debe tener en cuenta las iniciativas, ideas y propuestas de los ciudadanos, mediante la participación activa, concertada y permanente a través de todo el proceso de planificación. La planificación debe hacerse con participación, debido a que los ciudadanos son los beneficiados de los programas, proyectos y la gestión que se hagan y los dolientes o directamente afectados de los procesos que no se ejecuten, de los que queden mal realizados o de los no culminados. La planificación es considerado un instrumento que direcciona los procesos de desarrollo en un país, según Gandour citado por Varón (2009, p. 7) “es el medio a través del cual las organizaciones jerárquicas estatales tienen la capacidad de determinar la destinación de los recursos públicos, independientemente del modelo de Estado que haya sido adoptado”.

El ejercicio de la planificación está ligado a los lineamientos que influyen en el plan nacional de desarrollo, siguiendo unos objetivos y procesos direccionados. La participación se refleja fundamentalmente en la capacidad para elaborar propuestas en forma autónoma, o concertada estableciendo consensos sobre metas, compromisos, responsabilidades para lograrlas. Pero también en la capacidad de negociar esas propuestas y para vigilar el cumplimiento de las metas y de los compromisos acordados por lo tanto se puede determinar que:

- Sirve para trazar una guía que determina en qué y cómo deben invertirse los recursos de la Nación. Éstos hay que asignarlos de acuerdo a prioridades porque siempre son escasos e insuficientes, se convierte en un proceso coordinado.
- Para no malgastar la plata haciendo inversiones sin tener claro qué es lo más conveniente para el país y para que las naciones, regiones y municipios progresen.

La planificación es un proceso socio-político y un escenario de interlocución entre actores: como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas.

La planificación se puede identificar y aplicar de forma descentralizada, democrática y de largo alcance para que sea efectiva en el territorio nacional, regional y municipal, incorporando una nueva tendencia donde la población es sujeto activo en la toma de decisiones sobre el objeto de planificación que es el territorio y las acciones que recaen sobre él. Para incorporar la planificación en los procesos de desarrollo de las regiones y de los municipios según los estudios de Friedmann (2001) se puede definir “como la forma de gestión y en la planeación desde la administración pública, destacando su propuesta conceptual para la planeación enfocada a lo social, que reconoce como una planificación que se debe reflejar en las necesidades colectivas considerando los factores humanos y físicos, incluyendo espacios de responsabilidad, autoridad y control”.

La planificación se convierte en una forma de administrar el territorio donde el propósito es generar caminos de desarrollo, líneas y estrategias de acción, salidas y soluciones a los problemas, donde la prioridad sea la población y el mantenimiento de los recursos, debiéndose entender como un proceso particular y grupal donde se combina lo técnico y lo público, permitiendo la creación de nuevos escenarios.

Para el desarrollo nacional, regional y municipal, es imprescindible contemplar los siguientes criterios, que fundamentan la planificación comenzando desde la “dirección, que permite el control de los medios y los recursos; la administración de la institución y el buen funcionamiento, y la operación y el diseño de reglamentos y métodos técnicos para lograr los objetivos” Friedmann (2001, p. 23), estas tres condiciones develan la operatividad de la planificación y la insertan en lo que el profesor Ángel Massiris (2005, p. 21) determina como

“proceso planificado, el cual se expresa mediante planes, que constituyen su principal instrumento”.

Los planes deben suscribir su carácter flexible, de modo que puedan “reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sean necesarias corregir. También deben ser continuos en el tiempo, de modo que, con independencia de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados” Massiris (2005, p. 21). La inserción de la planificación en los procesos de ordenamiento territorial define las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones, formulados a través del conocimiento y la realidad objetiva y las tendencias de cambio particulares del territorio local geográfico, el cual le imprime matices únicos e irremplazables, lo cual nos lleva a elegir diversas alternativas más adecuadas para plasmarlas en el territorio.

Se han incorporando cambios y transformaciones en el medio rural y urbano, a través de un paradigma o modelo teórico y operativo de la planificación en el cual reside la relación entre ambiente – desarrollo sostenible que incorpora una la lógica en los procesos espaciales. Esta afirmación adquiere significado epistemológico y categorial, analizando la relación naturaleza – sociedad, entendiéndose según Coraggio (1979, p. 17) como entidades que se articulan en un complejo social, conformado por categorías sociales y naturales, que constituyen condiciones de existencia del todo social “ya que la sociedad misma tiene condiciones naturales propias de su misma modalidad de ser, que operan en su interior como determinaciones de existencia; donde “lo social esta mediado por lo natural y lo natural por lo social”, y que de cierta manera permite incorporar determinaciones a partir de la instauración de los procesos de Planificación.

De esta mirada dialéctica Naturaleza – Sociedad, se plantea la dimensión ambiental del desarrollo que se incorpora en la planificación del desarrollo, con el fin de establecer un manejo integrado que viabilice el desarrollo sostenible, alcanzando niveles altos de beneficio económico, social y ambiental para las comunidades humanas que habitan en las regiones y municipios. Por lo tanto la dimensión ambiental es la síntesis o conclusión de un ámbito de convergencia estructura organizativa de las dimensiones ecológica, cultural, económica, interinstitucional - administrativa, político – ideológica, fiscal - financiera, ciencia-tecnología, infraestructural y urbano funcional teniendo como producto subjetivo la relación del hombre entre sí, y de éste con la naturaleza (Medellín, 1993), constituyéndose en elementos indispensables a tener en cuenta en los procesos de planificación .

La complejidad de los fenómenos sociales involucra directamente los elementos del ecosistema, afectando a los recursos naturales, ya que se ejerce presión y utilización constante sobre ellos, llevándolos a su degradación o a procesos irreversibles de recuperación en zonas y puntos estratégicos; en nuestro país estos procesos se están generando de una manera acelerada, trayendo como consecuencia reducción de especies vegetales y animales, como también reducción de recursos minerales, debido a que no se le ha dado la importancia real que tienen para la sociedad, y no se han tomado en cuenta procesos de planificación y manejo ambiental. La política ambiental desbordada y la malas decisiones en la planeación de los territorios por las urgencias económicas del Estado, no ha tomado medidas correctivas en las formas de usos del suelo: urbano, agrario, agroindustrial, minero energético, lo cual ha provocado una explotación excesiva tanto de recursos naturales como los de producción; lo cual ha generado en el

transcurso del tiempo alteraciones y colapsos ambientales. Por ello es prioritario reflexionar y tomar medidas aplicando nuevos procesos de planificación para los municipios. En la medida que aumenta la demanda de los recursos por el crecimiento poblacional se presenta un decrecimiento en bienes y servicios ambientales, hecho que está llevando a un conflicto espacial, es por ello que la planificación regional es algo fundamental para el desarrollo de los países.