



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DOCTORADO EN ADMINISTRACION

TESIS

MODELO DE PLAN ESTRATEGICO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Autor: LUIZ AUGUSTO SILVA

Director de Tesis: CARLOS EMILIO GALIAN

Posadas (AR), 2025

LUIZ AUGUSTO SILVA

MODELO DE PLAN ESTRATEGICO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Tesis de Doctorado Presentada a la

Universidad Nacional de Misiones – UNAM como requisito para la obtención del Título de
Doctorado en Administración

Posadas (AR), 2025

MODELO DE PLAN ESTRATEGICO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

LUIZ AUGUSTO SILVA

Tesis de Doctorado en Administración Defendida y Aprobada por el Tribunal Examinador
constituido por los doctores que abajo firman

Fecha de Aprobación ____/____/____

Composición del Tribunal Examinador:

Prof. Dr.Institución.....

Prof. Dr.Institución.....

Prof. Dr.Institución.....

Posadas (AR),.....

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

En este acto dejo constancia que el contenido escrito en esta Tesis fue producto de mi trabajo, siendo original e inédito dentro de mi leal saber y entender.

Cuando aparecen conceptos de otros están identificados explícitamente a quién pertenece a través de citas.

Asimismo, se aclara que este material no fue presentado en ésta u otra institución.

Nombre y Apellido: Luiz Augusto Silva

Firma:.....

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Aaa

INDICE

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS.....	3
INDICE.....	4
INDICE DE TABLAS.....	8
INDICE DE ILUSTRACIONES.....	8
RESUMEN.....	11
INTRODUCCIÓN.....	12
<i>Fundamentación.....</i>	<i>12</i>
<i>Problema.....</i>	<i>15</i>
<i>Hipótesis.....</i>	<i>15</i>
<i>Objetivos.....</i>	<i>16</i>
Objetivo General.....	16
Objetivos Específicos.....	16
<i>Metodología.....</i>	<i>17</i>
Método.....	17
Tipo de Investigación.....	19
Unidad de análisis y sujetos de la investigación.....	20
Recolección de datos.....	21
Análisis de datos.....	22

Limitaciones del método.....	23
Delimitación del estudio.....	25
Aporte de la Investigación.....	26
Breve descripción de la estructura de la tesis.....	28
PARTE I - MARCO TEÓRICO.....	33
TÍTULO I - ANTECEDENTES.....	33
CAPÍTULO 1 - ANTECEDENTES SOBRE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	35
<i>Planificación estratégica y desarrollo territorial.....</i>	<i>36</i>
<i>Investigaciones brasileñas sobre planificación estratégica y desarrollo territorial...42</i>	
<i>Investigación internacional sobre planificación estratégica y desarrollo territorial..55</i>	
<i>Análisis de los resultados obtenidos con la revisión.....</i>	<i>64</i>
CAPÍTULO 2 - DESEMPEÑO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERALES BRASILEÑAS CONTEMPORÁNEAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	67
<i>Hallazgos de los catálogos de políticas públicas del IPEA y de la CEPAL.....</i>	<i>68</i>
<i>Análisis de resultados del catálogo IPEA.....</i>	<i>70</i>
<i>Análisis de resultados del catálogo de la CEPAL.....</i>	<i>78</i>
<i>Discusión crítica.....</i>	<i>86</i>
TÍTULO II - MARCO CONCEPTUAL.....	89
CAPÍTULO 3 - LA RED-TERRITORIO COMO CATEGORÍA ESTRATÉGICA PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO.....	89

<i>Territorio-red y multiterritorios.....</i>	<i>93</i>
<i>Promover el desarrollo como fomentar la red.....</i>	<i>101</i>
PARTE II - DISEÑO METODOLÓGICO.....	114
CAPÍTULO 4 - ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: LA ESTRUCTURA DE CONECTA399.....	116
<i>Base de la política de desarrollo territorial paranaense.....</i>	<i>117</i>
<i>Conecta399: contexto, implementación y características del programa.....</i>	<i>123</i>
<i>Análisis del cuestionario - interlocutores(as) del Conecta399.....</i>	<i>140</i>
CAPÍTULO 5 - ENFOQUE METODOLÓGICO SOBRE TERRITORIO, REDES Y GOBERNANZA: ANÁLISIS DEL PROGRAMA PARANÁ PRODUCTIVO - FASE II.....	144
<i>El Estado gestor e inductor del desarrollo.....</i>	<i>146</i>
<i>Paraná productivo - fase II.....</i>	<i>154</i>
<i>Síntesis del cuestionario - Paraná productivo - fase II.....</i>	<i>161</i>
PARTE III - MODELO.....	166
CAPÍTULO 6 - MODELO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	167
<i>Complejidad y modelización.....</i>	<i>170</i>
<i>Pensamiento complejo, planificación estratégica y desarrollo territorial.....</i>	<i>172</i>
<i>Modelos de planificación estratégica.....</i>	<i>178</i>
<i>Bases críticas para la construcción de un modelo.....</i>	<i>202</i>
<i>¿Qué es un modelo?.....</i>	<i>204</i>

Modularidad.....	209
<i>Modelo de planificación estratégica para el desarrollo territorial.....</i>	<i>213</i>
Organizando etapas, actores y técnicas en un modelo básico.....	216
De los módulos a la red.....	225
CONCLUSION.....	229
BIBLIOGRAFÍA.....	232

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 - Resultados del relevamiento teórico sobre planificación estratégica y desarrollo territorial.....	36
Tabla 2 - Resultados del relevamiento teórico sobre planificación estratégica y desarrollo territorial.....	45
Tabla 3 - Resultados del relevamiento teórico sobre políticas federales brasileñas sobre desarrollo territorial.....	67
Tabla 4 - Espacio de los lugares e espacio de los flujos.....	194
Tabla 5 - Síntesis de los elementos que conforman la base del modelo.....	199

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 - Bases de la política de desarrollo territorial del Estado de Paraná.....	100
Ilustración 2 - Indicador de la calidad de la planificación pública municipal en el Estado...	108
Ilustración 3 - Ejes de Conecta399.....	113
Ilustración 4 - Diagnóstico del programa Paraná Productivo – Fase I.....	136
Ilustración 5 - Paraná Productivo – Fase I y Fase II – integración.....	137
Ilustración 6 - Estructura administrativa del programa Paraná Productivo – Fase I y Fase II	138

Ilustración 7 - Actores del plan institucional.....	138
Ilustración 8 - Comparativo entre os PPA 2020-2023 e 2024-2027.....	141
Ilustración 9 - Planificación estratégica para el desarrollo territorial del Estado de Paraná a partir de dos políticas públicas de estímulo al desarrollo.....	148
Ilustración 10 - Modelo integral de dirección estratégica.....	160
Ilustración 11 - Modelo del Cuadro de Mando Integral como una estructura estratégica para la acción.....	161
Ilustración 12 - Modelo de planificación estratégica aplicada.....	162
Ilustración 13 - ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) – Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos.....	166
Ilustración 14 - ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) – Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos.....	167
Ilustración 15 - Diferencias entre los planes tradicional y estratégico situacional.....	170
Ilustración 16 - Diferencias entre los modelos tradicional y estratégico.....	171
Ilustración 17 - Procedimientos normativo y estratégico en la planificación.....	172
Ilustración 18 - Modelo de dirección estratégica situacional.....	175
Ilustración 19 - Síntesis de criterios para la construcción de modelos.....	186
Ilustración 20 - Síntesis de criterios para la construcción de modelos.....	189
Ilustración 21 - Modelo de planificación estratégica para e desarrollo territorial.....	198
Ilustración 22 - Modelo de planificación estratégica y desarrollo territorial.....	207

Ilustración 23 - Fundamentos de la territorialización estratégica de los programas.....209

Ilustración 24 - Esquematización del módulo a la red.....210

RESUMEN

Esta tesis presenta un modelo de planeamiento estratégico orientado al desarrollo territorial, fundamentado en la noción de territorio-red y en los principios del pensamiento complejo. Parte del reconocimiento de que las desigualdades espaciales, la fragmentación institucional y la baja articulación entre escalas y actores limitan la eficacia de las políticas públicas en contextos subnacionales. Desde una perspectiva cualitativa, se identifican fundamentos y estrategias capaces de fortalecer la capacidad estatal de coordinar acciones, integrar actores y promover agendas públicas más adaptativas y sostenibles. Se propone superar los marcos lineales de planificación mediante un enfoque sistémico y relacional, que valore la gobernanza multinivel, la coordinación interinstitucional y la apropiación social de las políticas. A través de la articulación crítica entre teoría, normativas y experiencias institucionales recientes, se construye una propuesta metodológica aplicable a diversos contextos federativos, con el objetivo de incidir en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas orientadas por el desarrollo territorial. La tesis contribuye al campo de la planificación con una perspectiva integradora, innovadora y operativa, en consonancia con los desafíos contemporáneos de la gestión pública.

Palabras clave: planeamiento estratégico, desarrollo territorial, territorio-red, gobernanza multinivel, pensamiento complejo.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo territorial ha cobrado creciente centralidad en las agendas públicas contemporáneas, especialmente en contextos marcados por desigualdades espaciales, fragmentación institucional y transformaciones socioeconómicas complejas.

En este escenario, la planificación estratégica se presenta como un instrumento clave para articular actores, territorios y políticas, requiriendo, sin embargo, nuevas formulaciones teóricas y metodológicas que respondan a la dinámica relacional y multiescalar de los territorios.

En ese sentido, los poderes públicos pueden asumir un rol protagónico en la articulación de recursos para estimular el desarrollo territorial, razón por la cual nuevos paradigmas de la gestión pública han enfatizado el papel central de la planificación.

Esta investigación parte de dicha premisa para analizar y proponer un modelo de planeamiento estratégico orientado al desarrollo territorial, con base en experiencias concretas implementadas en el Estado de Paraná, Brasil.

A continuación, se presentan los fundamentos conceptuales que sustentan el estudio, el problema de investigación que lo orienta, la hipótesis que se pretende contrastar, los objetivos generales y específicos, así como las opciones metodológicas adoptadas y los aportes esperados de la investigación.

Fundamentación

La fundamentación teórica de esta investigación se estructura a partir de la articulación entre planificación estratégica, desarrollo territorial, pensamiento complejo y gobernanza en red,

conceptos que, en conjunto, permiten una revisión crítica de los enfoques convencionales de planificación.

En primer lugar, se parte de la noción de planificación estratégica como un proceso deliberativo y participativo que orienta decisiones fundamentales en contextos institucionales complejos (Bryson, 2018), superando la visión tecnocrática y lineal de la planificación tradicional.

Esta concepción se enriquece con los aportes situacionales, por los cuales se define la planificación como una herramienta de cambio estructural anclada en contextos de conflicto, incertidumbre y diversidad de actores (Matus, 1996, 1998), considerando la planificación como capacidad estatal que integra formulación técnica y acción política (Secchi, 2019).

Por otro lado, el desarrollo territorial es entendido como una estrategia multiescalar, interdisciplinaria y relacional que vincula actores, instituciones y recursos en un espacio socialmente construido (Abramovay, 2000; Corrêa, 2019).

En esta dirección, la categoría de territorio es tratada a partir de un enfoque plural, especialmente a través de la noción de multiterritorialidad como clave para comprender las dinámicas de poder, identidad y redes en contextos contemporáneos (Haesbaert, 2011).

La tesis se apoya en el concepto de territorio-red como categoría estratégica (Nascimento, 2019; Vitte, 2015), enfatizando la imbricación entre escalas, la cooperación horizontal y la gobernanza colaborativa como fundamentos para la estructuración de políticas públicas más adaptativas.

Tal noción dialoga especialmente con la sociedad red, donde el territorio deja de ser solamente un espacio físico para tornarse un nodo dinámico de flujos, conexiones y saberes que exigen nuevas formas de gobernanza y planificación (Castells, 2000).

Para abordar esa complejidad, se adopta el pensamiento complejo como horizonte epistemológico y metodológico (Morin, 2005) en la formulación de un modelo de planificación estratégica para el desarrollo territorial. Este enfoque rechaza las fragmentaciones analíticas y propone una visión integradora que vincula lo local y lo global, lo singular y lo sistémico, lo cuantitativo y lo cualitativo. Así, la construcción del modelo parte de una lectura crítica y sistémica del campo de las políticas territoriales, combinando análisis empírico, a través de los relatos de políticas y de la revisión de estudios sobre el tema, con reflexividad conceptual.

La gobernanza en red, por su parte, emerge como condición organizadora de la planificación contemporánea, especialmente en contextos federativos como el brasileño. La coordinación interinstitucional, la coproducción de políticas y la apropiación social de las estrategias son dimensiones que fortalecen la legitimidad, eficacia y sostenibilidad de las intervenciones territoriales (Fraga et al., 2021; Gallo & Setti, 2019). Esta lectura se articula aún con las contribuciones de (Bucci, 2022), quien destaca la función jurídica del planeamiento como forma de institucionalizar el compromiso estatal con los derechos fundamentales y la democracia participativa.

Finalmente, esta fundamentación se robustece con estudios empíricos que muestran cómo modelos de planificación estratégica orientados al desarrollo territorial requieren abordajes adaptativos, inclusivos y relacionalmente anclados. En este contexto, la experiencia brasileña, refuerza la centralidad de la gobernanza multinivel, de la construcción de capacidades locales y de la intersectorialidad como directrices para políticas públicas territorializadas y sostenibles (Dallabrida, 2021).

Problema

A pesar de la proliferación de políticas públicas con enfoque territorial en Brasil, persisten dificultades estructurales en la formulación, implementación y evaluación de estrategias que promuevan un desarrollo territorial efectivo.

La desconexión entre escalas gubernamentales, la escasa integración de actores locales y la limitada apropiación social de las políticas ponen en cuestión la eficacia de los modelos tradicionales de planificación.

En este contexto, surge la necesidad de identificar qué fundamentos, estrategias, tácticas y operaciones pueden incorporarse al ciclo de formulación e implementación de políticas, con el fin de superar estos obstáculos y configurar modelos estratégicos más pertinentes y adaptativos a la complejidad territorial.

De este modo, la cuestión de investigación puede resumirse del siguiente modo: ¿Qué fundamentos pueden incorporarse al ciclo de políticas públicas para superar limitaciones estructurales de los modelos tradicionales y configurar un modelo de planificación estratégica más eficaz y adaptativo al desarrollo territorial?

Hipótesis

Se plantea como hipótesis que la incorporación del enfoque de *territorio-red* y de los principios del pensamiento complejo en programas estatales de planificación estratégica permite configurar modelos más eficaces para el desarrollo territorial, en tanto potencian la gobernanza multinivel, la coordinación intersectorial y la apropiación local de las políticas.

Objetivos

Objetivo General

Formular un modelo de planeamiento estratégico para el desarrollo territorial que integre el enfoque de *territorio-red*, principios del pensamiento complejo y experiencias contemporáneas de políticas públicas en Brasil, con especial atención a los programas Conecta399 y Paraná Productivo – Fase II.

Objetivos Específicos

1. Analizar los fundamentos conceptuales del planeamiento estratégico orientado al desarrollo territorial, a partir de experiencias brasileñas e internacionales.
2. Evaluar el desempeño de la planificación estratégica en las políticas públicas federales brasileñas recientes, con énfasis en los catálogos del IPEA y CEPAL.
3. Discutir el concepto de *territorio-red* como categoría estratégica para el planeamiento territorial contemporáneo.
4. Examinar la estructura, implementación y potencialidades del programa Conecta399, en su articulación con los ejes de red, innovación y desarrollo.
5. Evaluar la contribución del programa Paraná Productivo – Fase II a la planificación estatal, en términos de gobernanza, integración territorial y articulación interinstitucional.
6. Sistematizar los aprendizajes empíricos y conceptuales para formular un modelo de planificación estratégica orientado al desarrollo territorial.

Metodología

Método

La presente investigación se sustenta en un enfoque cualitativo de tipo exploratorio-explicativo, guiado por los principios del pensamiento complejo (Morin, 2005; Fuentes & Luna, 2011) y orientado por una lógica abductiva (Peirce, 1994; Reichertz, 2010; Timmermans & Tavory, 2012), entendida como un proceso inferencial creativo que permite formular hipótesis plausibles a partir de una interacción dinámica entre teoría, datos y contexto.

En la tesis, la adopción de los tres movimientos elementales del razonamiento —abducción, deducción e inducción— se justifica como base metodológica para construir el conocimiento de manera articulada, rigurosa y progresiva.

La abducción permite generar hipótesis interpretativas a partir de la observación de experiencias y prácticas de planificación; la deducción otorga coherencia interna y solidez teórica al derivar consecuencias lógicas de esas hipótesis; y la inducción asegura la validación empírica mediante la confrontación de los conceptos con los datos y casos analizados. Esta secuencia busca garantizar que la investigación produzca tanto sentido como aplicabilidad, integrando teoría, lógica y realidad.

La estrategia metodológica adoptada se estructura en dos grandes momentos articulados: un análisis teórico-empírico (Capítulos 1 a 3) y un estudio de política pública en clave de investigación implicada (Capítulos 4 y 5).

En el primer momento, se realiza una revisión sistemática de literatura académica y de experiencias de políticas públicas nacionales e internacionales en torno a la planificación

estratégica del desarrollo territorial. Este esfuerzo permite identificar enfoques predominantes, factores de éxito, tensiones conceptuales y vacíos operativos, a partir de los cuales se formula el concepto de territorio-red como categoría central para la comprensión y orientación de procesos territoriales complejos (Haesbaert, 2004, 2021; Raffestin, 1993; Santos, 1996).

En la segunda fase, se adopta un enfoque de investigación implicada donde el investigador forma parte activa de los procesos institucionales que analiza. En este caso, el autor se desempeñó como gestor público de los programas Conecta399 y Paraná Productivo – Fase II, lo que le otorgó acceso a los dispositivos de planificación, gobernanza y evaluación de dichas políticas. Esta implicación no representa un obstáculo epistemológico, sino una condición que amplía el alcance interpretativo del estudio, al integrar saberes tácitos, contradicciones vividas y contenidos institucionales generalmente invisibilizados en los registros oficiales.

Como parte de esta estrategia, se incorpora una perspectiva de pesquisa implicada por auto etnografía crítica (Chang, 2008), la cual permite al investigador utilizar su experiencia personal como lente metodológica y como fuente legítima de conocimiento situado. Lejos de representar una mirada autorreferencial, esta aproximación articula el relato reflexivo, la observación participante y el análisis institucional en una clave ética y epistemológicamente consciente, que reconoce las implicancias del lugar del investigador en la producción de saber.

El trabajo se organiza a partir de la triangulación de fuentes de información (Denzin, 1978; Flick, 2004), integrando tres ejes principales, además de las referencias bibliográficas: (1) cuestionarios aplicados a actores clave involucrados en la implementación de los programas (gestores, técnicos, asesores institucionales); (2) análisis documental; y (3) narrativas reflexivas derivadas de la participación directa del autor en las actividades de coordinación,

seguimiento y evaluación de las políticas.

Esta combinación metodológica permite confrontar discursos normativos, percepciones institucionales y prácticas reales, fortaleciendo la validez y riqueza analítica del estudio.

Como resultado del proceso se formula un modelo de planificación estratégica del desarrollo territorial (Capítulo 6), que asume el territorio-red como categoría articuladora de los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

El modelo se estructura en tres dimensiones: formulación (diagnóstico situado, visión estratégica, objetivos a largo plazo, gobernanza participativa), implementación (coordinación intersectorial, movilización de recursos, autonomía operativa) y evaluación (orientación a resultados, monitoreo, retroalimentación). Estas dimensiones se apoyan en principios del pensamiento complejo (diversidad, no linealidad, interdependencia), de la Nueva Gestión Pública (Secchi, 2009) y de la planificación estratégica situacional (Matus, 1996), proponiendo un enfoque flexible, contextualizado y abierto a la pluralidad territorial.

En síntesis, la investigación no se limita a describir ni a explicar políticas en curso, sino que busca, desde una posición situada, crítica y comprometida, construir un modelo conceptual que permita superar los límites de los enfoques tradicionales, formulando alternativas metodológicas más adaptativas, inclusivas y conectadas con las realidades heterogéneas de los territorios.

Tipo de Investigación

Se trata de una investigación aplicada, con énfasis analítico y propositivo. Tiene como propósito no solo interpretar fenómenos relacionados con la planificación estratégica del desarrollo territorial, sino también formular herramientas y modelos que puedan incidir en la mejora de políticas públicas.

Es importante señalar que esta investigación adopta una estructura documental en dos niveles complementarios. El cuerpo principal de la tesis se concentra en el desarrollo teórico-conceptual, el análisis crítico y la formulación del modelo propuesto, mientras que los anexos contienen la documentación técnica detallada de los programas analizados.

Esta opción metodológica responde a la necesidad de equilibrar profundidad analítica con evidencia empírica. Los lectores interesados en aspectos operacionales específicos de los programas Conecta399 y Paraná Productivo - Fase II encontrarán en los anexos: instrumentos normativos completos, datos estadísticos detallados, resultados integrales de los cuestionarios aplicados, mapas territoriales, estructuras organizacionales y cronogramas de implementación.

Tal organización permite que el texto principal mantenga su coherencia argumentativa y fluidez narrativa, sin comprometer el rigor empírico que fundamenta las conclusiones. Las referencias a los anexos se realizan estratégicamente a lo largo de los capítulos, indicando al lector dónde encontrar información complementaria cuando sea pertinente para profundizar aspectos específicos.

Unidad de análisis y sujetos de la investigación

La unidad de análisis está constituida por las políticas públicas estatales con enfoque territorial implementadas en Brasil, con especial atención a los programas Conecta399 y Paraná Productivo – Fase II. Los sujetos de la investigación comprenden gestores públicos, técnicos responsables por la implementación de dichos programas y actores institucionales vinculados a su gobernanza.

Recolección de datos

Los datos fueron recolectados a partir de múltiples fuentes, mediante una estrategia de triangulación metodológica orientada a robustecer la validez interpretativa y la densidad analítica del estudio (Denzin, 1978; Flick, 2004).

En primer lugar, se realizó una revisión de estudios científicos nacionales e internacionales sobre planificación estratégica del desarrollo territorial. Esta revisión permitió identificar marcos teóricos relevantes, conceptos operativos, metodologías aplicadas y debates contemporáneos en torno a la planificación territorial, lo cual constituyó una base fundamental para la construcción conceptual del modelo. Junto a ello, se llevó a cabo una revisión analítica de políticas públicas con enfoque territorial, en distintos niveles de gobierno, con especial atención a experiencias desarrolladas en América Latina y en el contexto brasileño reciente. Esta revisión documental posibilitó mapear prácticas institucionales, normativas orientadoras, arquitecturas de gobernanza y factores de éxito o fracaso en la implementación de estrategias territoriales.

En segundo lugar, se aplicaron cuestionarios a actores clave de los programas Conecta399 y Paraná Productivo – Fase II, tales como gestores públicos, técnicos de planificación, coordinadores institucionales y agentes territoriales. Las preguntas abordaron percepciones sobre los objetivos, condiciones de implementación, resultados alcanzados y obstáculos enfrentados, con el fin de reconstruir una mirada situada desde quienes ejecutan y acompañan estas políticas en el terreno. En tercer lugar, se sistematizaron datos institucionales, materializados en Informaciones Técnicas (Anexo) elaboradas por los servidores habilitados, producidos por la unidad de gestión de los programas – Coordinación de Apoyo a la Planificación Municipal, de la Secretaría de Estado de Planificación, la cual fue liderada por el autor en calidad de secretario entre 2023 y 2025.

Análisis de datos

El análisis de los datos se desarrolló en coherencia con el enfoque cualitativo adoptado, privilegiando la interpretación relacional, situada y reflexiva de los materiales recolectados. Se utilizó una estrategia de análisis temático, orientada a identificar patrones emergentes, regularidades simbólicas, contradicciones estructurales y zonas de ambigüedad en el diseño y la implementación de políticas públicas territoriales.

Los estudios científicos y las políticas públicas revisadas fueron sometidos a una lectura analítica y comparativa, con base en categorías previamente definidas —como planificación estratégica, gobernanza territorial, escalas de intervención, participación social y efectividad institucional—, pero también abiertas a la emergencia de nuevas categorías interpretativas durante el proceso. Esta fase permitió establecer un marco teórico-empírico que orientó tanto la formulación de la hipótesis central como la construcción del concepto de territorio-red, concebido como una categoría estratégica para la planificación.

Los cuestionarios aplicados a los actores institucionales fueron procesados mediante análisis cualitativo de contenido, utilizando codificación manual y agrupación temática de las respuestas. Esta codificación combinó categorías deductivas (derivadas del marco teórico) y categorías inductivas (emergentes de las propias respuestas), respetando la singularidad del lenguaje de los participantes y la contextualización institucional de cada intervención. Se priorizó el análisis de convergencias, disonancias y vacíos discursivos, a fin de interpretar no solo lo que se dice, sino también lo que se omite o se elabora en forma ambigua o contradictoria.

Los documentos institucionales fueron abordados a partir de un análisis estructural-funcional y de contenido, buscando identificar coherencias y rupturas entre el diseño normativo de los programas y su despliegue operativo.

El análisis fue tratado como narrativas de experiencia situada, interpretadas desde una postura crítica y reflexiva (Ellis et al., 2011; Chang, 2008). Se realizó un ejercicio de distanciamiento analítico frente al rol desempeñado por el investigador en los procesos observados, buscando identificar sesgos, dilemas éticos, aprendizajes tácitos y tensiones no visibles en los registros formales.

El análisis integró estas diversas fuentes en un proceso iterativo y recursivo en el cual los datos y la teoría dialogan constantemente para construir una explicación robusta y situada.

Esta explicación culmina en la formulación de un modelo conceptual de planificación estratégica para el desarrollo territorial, que recoge los aportes de la teoría, los hallazgos empíricos y la experiencia institucional acumulada, proponiendo así una síntesis operativa y crítica frente a los desafíos contemporáneos del campo.

Limitaciones del método

Como toda investigación situada en contextos reales y atravesados por la experiencia directa del investigador, el presente estudio presenta algunas limitaciones metodológicas que merecen ser explicitadas. En primer lugar, el hecho de que el autor haya actuado como gestor público de los programas analizados introduce una doble posición: observador e implicado.

Esta condición, si bien aporta acceso privilegiado a datos institucionales y comprensión interna de los procesos, también puede generar sesgos de interpretación o zonas ciegas no

advertidas por quien estuvo inmerso en la dinámica que analiza.

Para atenuar este riesgo, se adoptó una postura de reflexividad constante, sustentada en la auto etnografía crítica y en la triangulación de fuentes, con el fin de contrastar la experiencia personal con documentos formales y percepciones de otros actores implicados.

En segundo lugar, la naturaleza cualitativa de la investigación implica un recorte necesariamente interpretativo de la realidad. Las categorías analíticas no pretenden ser universales ni replicables en cualquier contexto, sino que se construyen como herramientas situadas, abiertas a revisión y ajuste. Este carácter no generalizable no debe interpretarse como debilidad, sino como reconocimiento de que la validez del conocimiento en ciencias sociales está vinculada a su capacidad de producir comprensión contextualizada y crítica, más que a la posibilidad de predicción.

En tercer lugar, los programas seleccionados como estudios de caso representan experiencias localizadas, que si bien son relevantes para el análisis de políticas territoriales en Brasil, no abarcan toda la diversidad institucional del país ni de América Latina.

La elección se fundamentó en criterios de densidad informativa, acceso directo y relevancia estratégica, lo cual implica una profundidad analítica en detrimento de una cobertura más amplia. En este sentido, los hallazgos deben ser leídos como contribuciones a una comprensión más compleja y situada del fenómeno, no como verdades extrapolables de modo automático a otros contextos.

Finalmente, cabe señalar que la lógica utilizada como fundamento del análisis privilegia la generación de hipótesis plausibles frente a una realidad problemática, pero no garantiza la demostración concluyente ni la validación empírica exhaustiva del modelo propuesto.

La investigación se inscribe, por tanto, en un proceso abierto de construcción teórica, que

podrá ser posteriormente complementado, contrastado o reformulado mediante otras investigaciones, enfoques metodológicos o experiencias institucionales.

Lejos de aspirar a la clausura del debate, esta tesis busca abrir nuevas preguntas y aportar herramientas conceptuales para pensar el desarrollo territorial desde una perspectiva más relacional, compleja y situada.

Sobre los cuestionarios, las limitaciones se detallan en la Información Técnica con su respectiva descripción y aplicación, incluida en el anexo.

Delimitación del estudio

Esta investigación se delimita tanto en términos temáticos como espaciales y temporales. En cuanto al recorte temático, el estudio se centra en los procesos de planificación estratégica del desarrollo territorial, con especial atención a la dimensión institucional de las políticas públicas con enfoque territorial.

El objetivo no es abarcar la totalidad de las políticas de desarrollo ni realizar una evaluación cuantitativa de resultados, sino comprender cómo se configuran, se implementan y se traducen en estrategias concretas aquellas iniciativas que buscan articular actores, escalas y capacidades en el territorio desde una perspectiva relacional y compleja.

Desde el punto de vista espacial, la delimitación se concentra en el contexto brasileño – aunque se realiza el levantamiento de casos internacionales en los capítulos 1 y 2 – particularmente en el estado de Paraná, donde se analizaron en profundidad dos experiencias subnacionales: el programa *Conecta399* y el programa *Paraná Productivo – Fase II*.

Estos casos fueron seleccionados por su relevancia estratégica, su orientación territorial y la posibilidad de acceso directo a sus marcos institucionales y operativos. La investigación no

pretende abarcar otros estados brasileños ni realizar comparaciones internacionales sistemáticas, aunque incorpora referencias de políticas extranjeras en la fase de revisión documental como insumos de contraste conceptual.

En términos temporales, el estudio se enfoca en el período comprendido entre los años 2019 y 2025, intervalo durante el cual se diseñaron, implementaron y ajustaron los programas analizados.

Este recorte temporal incluye tanto la fase de estructuración inicial como los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación parcial, permitiendo una mirada longitudinal sobre los ajustes institucionales, las decisiones de planificación y las dinámicas territoriales emergentes.

No se trata, por tanto, de una evaluación normativa ni de una investigación estadística, sino de una propuesta teórico-metodológica fundamentada en datos empíricos y en la experiencia situada del autor, con la intención de contribuir al fortalecimiento del pensamiento estratégico en contextos de alta complejidad territorial.

Las políticas abordadas en los capítulos 4 y 5 no ilustran la aplicación del modelo; es la experiencia del autor, sumada a las experiencias identificadas en la revisión, la que proporciona criterios críticos para la construcción de un modelo que contemple los elementos imprescindibles para la planificación.

Aporte de la Investigación

El principal aporte de esta investigación consiste en la formulación de un modelo conceptual de planificación estratégica del desarrollo territorial que reconoce y asume la complejidad de los territorios contemporáneos.

A partir de la articulación entre teoría, práctica institucional y evidencia empírica, se propone el **territorio-red** como categoría estratégica capaz de integrar dimensiones simbólicas, relacionales, técnicas y operativas en los procesos de planificación pública.

Este concepto permite superar las limitaciones de los enfoques tradicionales, que tienden a reducir el territorio a una superficie física o a una unidad administrativa, e introduce una perspectiva más dinámica, plural y situada.

Desde el punto de vista teórico, la investigación contribuye al campo de los estudios territoriales al consolidar un marco analítico que articula los principios del pensamiento complejo con categorías propias de la planificación estratégica y de la gestión pública contemporánea.

El modelo propuesto incorpora elementos de la planificación situacional, la nueva gestión pública y las teorías de la gobernanza territorial, ofreciendo una lectura integradora y crítica de las transformaciones en curso en el campo del desarrollo regional.

En el plano metodológico, el estudio se distingue por adoptar una estrategia que permite construir hipótesis interpretativas a partir de la interacción entre datos empíricos y marcos conceptuales, sin subordinar la comprensión de los fenómenos ni a la lógica deductiva clásica ni a la inducción estricta.

En el plano práctico e institucional, la tesis aporta elementos concretos para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas territoriales en contextos complejos.

Finalmente, el estudio contribuye al fortalecimiento del vínculo entre producción académica y acción pública, mostrando que es posible generar conocimiento riguroso, crítico y situado desde la práctica institucional.

Al asumir la implicación del investigador como gestor, la tesis no solo reivindica una posición epistemológica coherente con la complejidad del objeto, sino que también propone una ética investigativa comprometida con la transformación del territorio y con la ampliación de las capacidades de planificación en el sector público.

Breve descripción de la estructura de la tesis

La tesis se estructura inicialmente en tres partes: Parte I – Marco teórico; Parte II – Diseño metodológico; y Parte III – Modelo.

La Parte I se compone de dos Títulos: *Antecedentes* y *Marco Conceptual*, siendo las demás partes de estructura simple. En esta primera parte, se presentan tres capítulos: los dos primeros, correspondientes a los antecedentes, realizan una revisión de estudios científicos sobre políticas públicas de desarrollo territorial, con énfasis en la dimensión de su planificación estratégica; y el tercero, correspondiente al marco conceptual, aborda la noción de *territorio-red*.

La Parte II comprende los capítulos tercero y cuarto, que desarrollan un estudio en profundidad de dos políticas públicas subnacionales orientadas al desarrollo territorial. Con base en estas políticas, se presenta el diseño metodológico de la propuesta de planificación estratégica para el desarrollo territorial.

Finalmente, la Parte III expone el modelo construido a partir de los aprendizajes teóricos y prácticos obtenidos en los capítulos precedentes, proponiendo el *territorio-red* como categoría estratégica de la planificación estratégica del desarrollo territorial.

La tesis se organiza en seis capítulos principales, seguidos por las conclusiones, la bibliografía y los anexos. Su estructura responde a una lógica progresiva que parte de la revisión teórica y empírica sobre la planificación estratégica para el desarrollo territorial,

avanza hacia el análisis de casos concretos en el contexto brasileño contemporáneo y culmina en la formulación de un modelo propositivo. Cada capítulo cumple una función específica en la construcción argumentativa y metodológica del trabajo, articulando conceptos, evidencias y propuestas en una narrativa coherente y sistemática.

El **Capítulo 1** presenta los antecedentes sobre experiencias de planificación estratégica para el desarrollo territorial. A partir de una revisión bibliográfica y documental, se analizan aproximaciones conceptuales, investigaciones brasileñas e internacionales, y se sintetizan los principales hallazgos teóricos y empíricos. Esta base permite identificar tendencias, límites y oportunidades en los enfoques actuales, sirviendo como punto de partida para el recorte metodológico de la investigación.

El **Capítulo 2** examina el desempeño de la planificación estratégica en las políticas públicas federales brasileñas contemporáneas. Utilizando los catálogos del IPEA y la CEPAL como fuentes principales, se analizan los contenidos, enfoques y resultados de dichas políticas, así como sus limitaciones. La discusión crítica evidencia la fragmentación de iniciativas, la debilidad de mecanismos de integración territorial y la falta de continuidad estratégica en la acción pública. Estos hallazgos no solo justifican la necesidad de modelos alternativos, sino que también iluminan el contexto en el cual emergen las innovaciones subnacionales analizadas en los capítulos siguientes.

El **Capítulo 3** introduce la noción de *territorio-red* como categoría estratégica clave. Se exploran sus fundamentos teóricos, sus implicaciones para el planeamiento territorial y su potencial como alternativa superadora de las concepciones clásicas de territorio. Este capítulo enfatiza la necesidad de considerar redes de cooperación, actores múltiples y escalas superpuestas en la formulación de políticas para el desarrollo. La operacionalización de este concepto establece categorías observables que orientarán el análisis de los casos empíricos

presentados posteriormente.

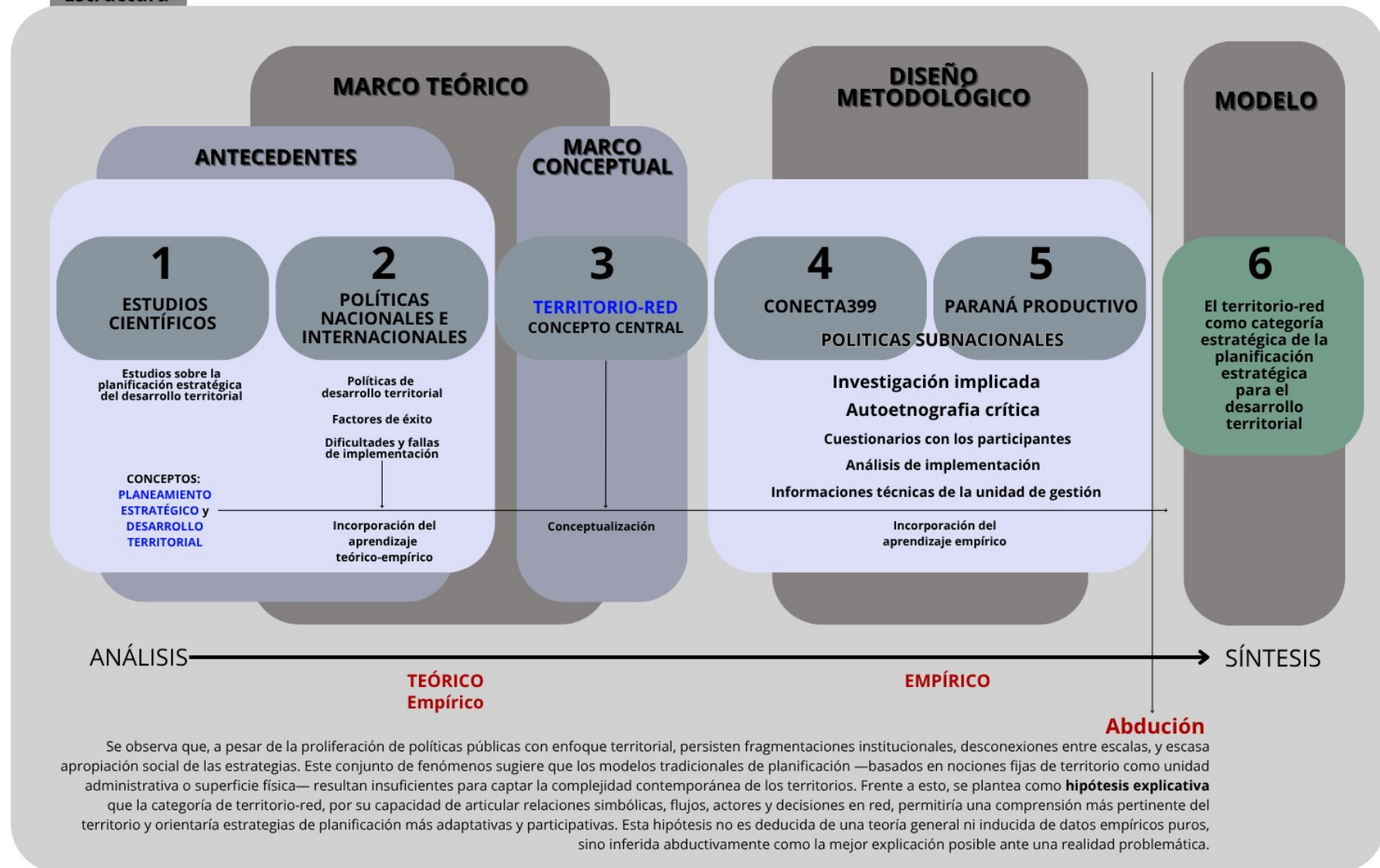
El **Capítulo 4** se dedica al estudio del programa **Conecta399**, política diseñada y ejecutada en el Estado de Paraná. Se describen su origen, objetivos, etapas de implementación y problemas enfrentados. También se analizan los criterios de selección territorial, los principios normativos que lo orientan y las iniciativas previstas. El capítulo permite comprender cómo se configura, en la práctica, una estrategia estatal de desarrollo territorial basada en redes. La documentación completa del programa, incluyendo marcos legales, estructuras organizacionales y resultados cuantitativos, está disponible en los anexos correspondientes.

El **Capítulo 5** aborda el programa **Paraná Productivo – Fase II**, situándolo en la trayectoria de políticas estatales de desarrollo productivo. Se analizan los conceptos de Estado gestor, territorio, redes y gobernanza, así como los instrumentos adoptados, como el Banco de Información Regional y el Plan Plurianual 2024–2027. Ambos programas paranaenses representan respuestas creativas a los vacíos identificados en el nivel federal, materializando en la práctica institucional los principios teóricos desarrollados en los capítulos anteriores.

El **Capítulo 6** propone un modelo de planeamiento estratégico para el desarrollo territorial. A partir de los elementos analizados en los capítulos anteriores, se estructura un marco propositivo que incorpora principios del pensamiento complejo, nociones de gobernanza en red y aprendizajes extraídos de los programas estudiados. Este capítulo busca ofrecer una herramienta metodológica aplicable a otros contextos subnacionales, como contribución concreta del estudio.

La tesis se cierra con las **conclusiones**, que sistematizan los hallazgos centrales, señalan las principales contribuciones teóricas y metodológicas, y proponen líneas futuras de

investigación. La contribución teórica trasciende la mera aplicación de conceptos existentes, avanzando en la reconciliación entre planificación y complejidad, la operacionalización del concepto de multiterritorialidad y la proposición de la modularidad como principio organizador de políticas territoriales. Los **anexos** complementan la investigación con documentos técnicos, informes institucionales y resultados integrales de cuestionarios aplicados, que fortalecen la base empírica del trabajo y garantizan la transparencia y verificabilidad de los análisis presentados.



Fuente: Elaboración propia.

PARTE I – MARCO TEÓRICO

Esta primera Parte del trabajo se compone de dos Títulos: *Antecedentes* y *Marco Conceptual*.

Los capítulos primero y segundo, que componen el Título I, presentan una revisión de la literatura que aborda las relaciones teóricas entre la planificación estratégica y el desarrollo territorial, anticipando así los conceptos fundamentales para posibilitar dicho análisis. Se examinan políticas públicas sobre el mismo tema, analizadas en estudios científicos que identifican factores de éxito y fracaso en las respectivas iniciativas.

En el capítulo 3, que compone el Título II, se presenta el marco conceptual del trabajo, a saber, el territorio-red. Este concepto emerge de los análisis del Título anterior como aquel que posee potencial para contrarrestar los factores de fracaso de las políticas públicas de desarrollo territorial y que, al mismo tiempo, permite ser situado como una categoría estratégica para la planificación estratégica en dichas políticas.

TÍTULO I – ANTECEDENTES

Se comprenden como antecedentes los estudios que permiten situar el estado del arte sobre la planificación estratégica para el desarrollo territorial, con el fin de identificar las comprensiones más avanzadas acerca de qué es la planificación y el desarrollo, así como cuáles son sus estrategias alineadas con las necesidades del mundo contemporáneo.

El primer capítulo presenta una revisión de estudios que vinculan la planificación estratégica con el desempeño de políticas públicas de desarrollo territorial. En lugar de buscar generalizaciones, se analizan enfoques empíricos e interpretaciones críticas que evidencian

experiencias diversas y conceptos relevantes. La revisión permite identificar tendencias, aportar elementos al marco teórico de la tesis y ofrecer referencias útiles para gestores públicos, destacando la planificación estratégica como una práctica política, dinámica y evaluativa.

El segundo capítulo analiza evaluaciones de desempeño de políticas públicas federales brasileñas contemporáneas que incorporan el territorio y la planificación como componentes estratégicos. La investigación se basa en los catálogos del IPEA y de la CEPAL, seleccionados por su credibilidad y cobertura temática. A partir de estudios científicos, se examinan críticamente políticas vinculadas al desarrollo territorial formuladas en el siglo XXI, sin pretensión de exhaustividad ni generalización. El capítulo destaca elementos teóricos y empíricos que orientan futuras investigaciones y ofrecen lineamientos para el diseño de nuevas políticas, señalando aprendizajes clave de experiencias anteriores.

Estos antecedentes se presentan como relevantes y significativos para la problemática de la investigación, ya que ofrecen una base teórica y empírica sólida sobre la relación entre planificación estratégica y desarrollo territorial, articulando conceptos clave, evidencias críticas y prácticas institucionales consolidadas. Al integrar una revisión cualitativa de estudios científicos con el análisis de políticas públicas reales, se logra una comprensión amplia y actualizada del tema, que permite sustentar la problemática, justificar la relevancia del objeto de estudio y orientar la construcción de un modelo conceptual coherente con las demandas contemporáneas del campo.

CAPÍTULO 1 – ANTECEDENTES SOBRE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ¹

En este primer capítulo se realiza una revisión enfocada a identificar investigaciones en las que la planificación estratégica fue considerada como un factor de impacto y desempeño en la implementación y ejecución de políticas públicas, o acciones de gobierno, con intenciones de promover el desarrollo, especialmente el de carácter territorial.

La revisión se centra, por tanto, en los aspectos cualitativos de este proceso de entendimiento vinculado (planificación estratégica y desarrollo territorial), destacando las relaciones de un enfoque estratégico coordinado y la promoción del desarrollo territorial.

Por lo tanto, se examinan estudios empíricos críticos centrados en el tema, con el objetivo de sintetizar entendimientos que puedan informar los ciclos futuros de las políticas públicas de desarrollo territorial, así como relacionarse con los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas implementadas.

Este no es un proceso inductivo, porque no se pretende extraer un concepto general o similar de los resultados específicos obtenidos. Se trata de verificar diferentes experiencias y juegos conceptuales que pueden presentar las realidades vividas, con información extraída de estudios validados y en repositorios seguros.

Los resultados de este capítulo inicial sirven para construir un primer abordaje del objeto de la tesis. Al mismo tiempo, pueden servir como referencia para múltiples actores, tomadores de decisiones, formuladores de políticas y otras partes interesadas, proporcionando pautas

¹ El capítulo publicado originalmente en forma de artículo, fue planificado con otros artículos en base al proyecto de investigación y adaptado a la composición de la tesis. Capítulo escrito con base en: SILVA, Luiz Augusto. La legalidad en la planificación estratégica para el desarrollo territorial: una revisión crítica de los estudios brasileños. STURZA, Janaína Machado; OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. **Derechos sociales, Políticas Públicas y Seguridad III**. XII Encuentro Internacional de CONPEDI Buenos Aires – Argentina. Florianópolis: CONPEDI, 2023.

para un marco teórico para fomentar y maximizar la planificación estratégica y la implementación de políticas que mejoren el desarrollo territorial.

En el mismo sentido, se podrían motivar revisiones sistemáticas, focalizadas y profundas de la literatura, promoviendo así la calificación de la gestión pública a partir de estudios empíricos y la incorporación, para el mejoramiento institucional, de sus resultados, como un esfuerzo reflexivo crítico del momento en la administración pública actual.

Por ello, inicialmente se realiza una aproximación conceptual a la planificación estratégica y el desarrollo territorial a partir de la selección de fuentes. A continuación, se relevan y analizan los resultados del tema, presentándose una lectura de los resultados con algunas tendencias identificadas.

Se espera, por tanto, contribuir a la percepción de un contenido en el que la planificación estratégica y el desarrollo territorial sean vistos como prácticas gerenciales y políticas, dinámicas y comunicativas, evaluativas e interactivas. Esta visión, además de ser decisiva en la formación del problema de tesis, también permea toda la investigación del trabajo.

Planificación estratégica y desarrollo territorial

Inicialmente se presentan los conceptos de planificación estratégica y desarrollo territorial como soporte para las investigaciones de revisión. En el Capítulo 3 se completa el esquema conceptual de la tesis con la noción de territorio-red, que constituye la categoría fundamental del modelo propuesto. Ello se debe a que, durante los relevamientos realizados —como se podrá constatar en los estudios sistematizados—, las investigaciones identificadas no abordan propiamente el territorio-red como una categoría explícitamente tematizada, sino el territorio en un sentido más amplio. Por tanto, no tendría sentido lógico agotar los conceptos al inicio

de este trabajo, ya que es precisamente en la laguna teórica en torno al territorio-red donde se inscribe la presente investigación.

Los conceptos de planificación estratégica y desarrollo territorial tienen un significado aislado y también pueden adquirir nuevas dimensiones cuando se combinan dentro de un mismo enfoque de planificación gubernamental.

En este sentido, la planificación estratégica puede considerarse una forma de planificación, orientada a promover un tipo de enfoque de desarrollo, es decir, basado en la categoría de territorio.

En resumen, en general, la planificación estratégica se refiere a un proceso de definición de misión, visión, metas, prioridades y asignación de recursos para lograr objetivos de largo plazo (frente a la planificación táctica y operativa), por lo que generalmente se aplica en contextos organizacionales y territoriales.

A su vez, el desarrollo territorial también representa un proceso encaminado a mejorar las condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales de un área geográfica específica, promoviendo la sostenibilidad y la calidad de vida.

En el caso de este estudio, se considera que el desarrollo territorial es en sí mismo una estrategia dentro de la planificación estratégica que apunta a promover una forma de desarrollo.

Para Bryson (2018, p. 10), la planificación estratégica, en el contexto de la administración pública, sería un enfoque deliberativo y disciplinado que tendría como objetivo producir decisiones y acciones fundamentales de una organización pública.

Para el autor, sería necesaria una noción institucional profunda de qué es la institución, qué

hace y por qué lo hace, de modo que el dominio de estas dimensiones permitiera alcanzar el éxito institucional.

Por tanto, el proceso de planificación estratégica implicaría, según Bryson, desarrollar, a través de un procedimiento deliberativo (de líderes y otros actores), referencias de dónde se está, a dónde se quiere llegar y cómo se pretende hacerlo.

Los participantes en este proceso de administración pública, en sus interacciones sociales, formularían, aclararían y resolverían cuestiones estratégicas, es decir, opciones y desafíos fundamentales que sus organizaciones públicas pretenden afrontar.

Por lo tanto, el autor define que conocer la misión de la organización, su estructura, sistemas de comunicación, programas y servicios, personas y habilidades, relaciones, presupuestos y otros apoyos sería fundamental para mapear la situación.

Al mismo tiempo, sería necesario un plan estratégico, compuesto por funciones de reestructuración, reingeniería, reformulación y reorientación de prácticas, asignaciones presupuestarias y otras medidas que promuevan cambios institucionales, luego pensados en la dirección estratégica definida.

Sería la visión, misión y objetivos que nos permitirían pasar del “dónde estamos” al “donde queremos estar”, y sería la formulación estratégica que permitiría vincular “dónde estamos” con cómo llegar “donde queremos”.

Bryson sostiene que la planificación estratégica sería más un enfoque, o una forma de comportarse para el actor, que un proceso tecnocrático secuencial rígido y restringido. La diferencia en la planificación estratégica, por tanto, estaría en la calidad de sus deliberaciones efectivas, en el liderazgo y en la variedad de conceptos, actividades, procedimientos, herramientas y técnicas comprometidas con el éxito de su desarrollo.

Visto así, queda claro que la planificación estratégica puede dirigir, o estructurar el enfoque de, una serie de funciones, objetos y propósitos de la administración pública. Claramente, uno de ellos podría ser estimular el desarrollo (y la calificación de ese desarrollo: local, regional, territorial, integrado, etc.).

Como aclara el estudio de Corrêa (2019), el desarrollo territorial sería un enfoque de desarrollo que, en la comprensión contemporánea, dadas las bases constitucionales de las directrices de desarrollo esperadas, buscaría promover el desarrollo sostenible y combatir la pobreza, especialmente a través de la coordinación entre el Estado y otros actores locales y regionales.

Esta estrategia se implementaría reuniendo recursos y programas de diferentes ministerios y secretarías, centrándose en territorios prioritarios, fortalecidos en su capital social², de modo que la comprensión del desarrollo sería multidisciplinaria.

Se establecerían consejos intermunicipales, por ejemplo, en cada territorio, con la participación de la comunidad local y las autoridades públicas, para construir proyectos que requieran recursos para diferentes programas considerando las situaciones concretas y específicas que vive la población en un contexto local y territorial determinado.

La perspectiva sería, aún para Corrêa, que este enfoque articule políticas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, promoviendo la descentralización de las decisiones, la transversalidad de las políticas y la evaluación continua de la dirección de los recursos utilizados en un determinado programa de gobierno.

² En enfoques más complejos, el “capital socioterritorial” y el “desarrollo” se consideran una triangulación cíclica de “entrelazamiento”, “planificación” y “arraigo territorial”. La ubicación, situación y contexto local, regional, nacional y global, con niveles de interacción, representarían el entrelazamiento. Vínculos de cohesión y cooperación institucional, de conflictos y de búsqueda de superación y diseño de acciones delimitarían el ápice de planificación. A su vez, la valorización del territorio, la pertenencia y la identidad demarcarían el arraigo territorial (Silva et. al., 2017).

Para Abramovay (2000), el territorio, desde una visión contemporánea, no estaría restringido al espacio físico y, más aún, no sería una base física para las relaciones humanas. Habría que contemplar el tejido social, es decir, la compleja organización de los vínculos humanos que trascenderían los atributos naturales y las infraestructuras de transporte y comunicaciones, por ejemplo.

Para el autor, el territorio sería “[...] una red de relaciones con raíces históricas, configuraciones políticas e identidades que juegan un papel aún poco conocido en el propio desarrollo económico” (Abramovay, 2000, p. 6).

La conexión de los conceptos y ámbitos de discusión de la planificación estratégica y el desarrollo territorial es fundamental para una revisión integral, especialmente para ubicar el problema en la dimensión que tiene en el problema de la tesis.

Un ejemplo de esta conexión es la planificación territorial, en la que el territorio integra la estructura de la planificación estratégica como elemento central en el planteamiento y ordenamiento institucional y dinámica de las políticas públicas.

Como concluye Nascimento (2019) en su estudio sobre Planificación Estratégica Territorial, el territorio puede entenderse como un elemento estratégico de planificación, fundamental para la toma de decisiones, la implementación de medios y el diseño de propósitos.

Al mismo tiempo, la planificación territorial podría ser un factor esencial para promover el desarrollo, y debe ser considerada para que la planificación pueda considerarse adecuada en relación con los territorios impactados por la decisión política.

Aún para el autor, la gobernanza, con plena participación social, sería un elemento indispensable de la planificación territorial estratégica, aportando datos sobre la complejidad histórica y social del territorio. El conjunto de planificación estratégica territorial, por tanto,

proporcionaría orientación para el desarrollo territorial objetivo.

Para Vitte (2015), un análisis crítico de las experiencias del enfoque territorial brasileño contemporáneo impondría la consideración de algunos criterios de este tipo de planificación, es decir, del territorio como categoría de análisis e intervención en la planificación gubernamental.

Dicha investigación, por tanto, señala elementos como: la multiescalaridad, encaminada a integrar la planificación sectorial con las escalas de intervención territorial; y regionalización de planes, calibrando el enfoque de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, la incorporación de la dimensión territorial, produciendo transparencia y responsabilidad de la Administración a través de la interacción con la realidad local concreta.

Este conjunto termina por fomentar la multisectorialidad o intersectorialidad, integrando esfuerzos con el territorio en su centro, reforzando la indispensable multidisciplinariedad de esta intervención gubernamental en el espacio.

Vitte (2015) añade también la necesidad de una visión en sentido horizontal, de ámbitos sectoriales, y vertical, de entidades federativas, que fomente la coherencia de las acciones públicas conjuntas y, con ello, las posibilidades de éxito en la reivindicación del desarrollo territorial, debidamente asentados y en comunicación en la dinámica territorial de hecho.

Este primer acercamiento conceptual nos permite superar algunos límites de una visión de sentido común de la planificación estratégica y el desarrollo territorial.

En términos de planificación, es importante comprender que no se trata de un instrumento inerte y definitivo, fijado y dado, sino de una guía constante para acciones de diálogo y adaptación.

El desarrollo territorial, a su vez, no puede reducirse a una promoción exclusivamente económica, ni puede pensarse en él sin estar dentro de un conjunto de relaciones complejas que interactúan en la formación de la contribución y estímulo al desarrollo.

Investigaciones brasileñas sobre planificación estratégica y desarrollo territorial

Este capítulo proporciona una revisión simplificada del tema de la planificación estratégica para el desarrollo territorial. Se simplifica en que no hay un detalle exhaustivo de su construcción, como ocurriría en una revisión sistemática completa. La idea es la de suficiencia, no de saturación, de información.

El problema de la tesis implica una revisión en la medida en que la realización de un levantamiento sistemático de los estudios sobre planificación estratégica y desarrollo territorial involucra, de manera relevante, el objeto propuesto en la tesis, que es un modelo potencial para este tipo de políticas públicas.

Se puede reiterar, sin embargo, que el desarrollo territorial es pensado como un elemento estratégico de la planificación. De esta manera, se redimensiona el marco temporal, las metas, los actores y los resultados en torno a la comprensión del desarrollo, el territorio y lo que significa desarrollar el territorio a partir del estado del arte de estos conceptos.

En resumen, el desarrollo es visto como un proceso de realización de derechos y ampliación de las condiciones de bienestar de los ciudadanos. El territorio, más que un espacio administrativo-político y fronterizo, es un espacio para la construcción social y sus relaciones políticas, económicas, culturales, etc.

La planificación, en su tiempo, se entiende como la obligación legal-constitucional del Estado de predecir sus acciones y construir instrumentos para controlar y evaluar sus resultados; y el

calificativo estratégico de planificación indica la necesidad de centrar la planificación en un elemento y los desarrollos técnicos que surgen de este propósito más amplio.

Así, el tema de la revisión simplificada que ahora se propone tiene como objetivo localizar la información científica disponible en bases nacionales e internacionales a partir de la cual identificar usos de la planificación estratégica para el desarrollo territorial.

Por lo tanto, se afirma: ¿qué estudios teóricos y empíricos están disponibles, en bases brasileñas e internacionales, sobre el desarrollo territorial como objeto de planificación estratégica realizada por un organismo o entidad pública?

Para el levantamiento de los estudios, será criterio que los trabajos estén íntegramente disponibles para lectura, revisados por pares o aprobados por panel, en revistas indexadas o repositorios universitarios, preferentemente publicados en los últimos treinta años (1994-2024) – sin perjuicio a resultados anteriores que son muy significativos. Cualquier excepción a algún criterio se incluirá precedida de su justificación.

Los idiomas de búsqueda fueron portugués, inglés y español, sin perjuicio del análisis y eventual traducción de los artículos en otros idiomas que se identifiquen, excluyendo resultados superpuestos (que devuelvan el mismo estudio en diferentes idiomas).

Como criterio de inclusión se establece la conjunción explícita de los temas de planificación estratégica y desarrollo territorial dentro del alcance de la crítica del estudio.

El criterio de exclusión principal se aplicará cuando el estudio, aunque mencione conjuntamente la planificación estratégica y el desarrollo territorial, no lo haya tematizado adecuadamente, es decir, el uso de las expresiones esté involucrado en otras problematizaciones.

Los términos planificación estratégica y desarrollo territorial se utilizarán conjuntamente y en el lenguaje dominante de la base. Las bases fueron aquellas en las que se agrupan en cantidad relevante las Ciencias Sociales Aplicadas.

Este capítulo contiene una breve revisión integral de las bases teóricas, no exhaustiva, teniendo como problema el tratamiento dado al análisis de la planificación estratégica en acciones y políticas públicas que apuntan a inducir el desarrollo territorial, especialmente en los estudios brasileños posteriores a la Constitución de 1988 y en la marco de principios éste. Los estudios internacionales también se incluyen en el mismo apartado propuesto.

Aunque no se caracteriza como una revisión de la literatura, el texto pretende ser un primer acercamiento al tema en el formato de una revisión de estudios, especialmente con propósitos pragmáticos de informar nuevos ciclos de políticas públicas para el desarrollo territorial contemporáneo.

De esta manera, se investigaron resultados de dos bases de datos consolidadas y ampliamente reconocidas con fuentes brasileñas, a saber, la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones (BDTD) y la Biblioteca Científica Electrónica en Línea (SciELO), seleccionando los textos y analizando su tratamiento temático.

Inicialmente se describe el informe sintético de la encuesta y análisis de resultados en las bases de datos BDTD y SciELO.

Consulta en el sitio web de la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones – BDTD³, a través del enlace <<https://bdtd.ibict.br/vufind/>>, el 10 de mayo de 2023, utilizando el

³ La fuente reúne 133 instituciones, 598.875 disertaciones, 222.711 tesis, 821.586 documentos, en informaciones del 20 de mayo de 2023 expuestas en la página. “El Ibict desarrolló y coordina la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones (BDTD), que integra los sistemas de información de tesis y disertaciones existentes en instituciones de enseñanza e investigación de Brasil, y también estimula el registro y publicación de tesis y disertaciones en formato electrónico. La BDTD, en colaboración con instituciones brasileñas de enseñanza e investigación, permite a la comunidad científica y tecnológica brasileña publicar y difundir sus tesis y disertaciones producidas en el país y en el exterior, dando mayor visibilidad a la producción científica nacional”. Disponible en: < <https://bdtd.ibict.br/vufind/> >. Consultado el: 20 de mayo de 2023.

término de búsqueda planificación estratégica y desarrollo territorial ” arrojó 10 resultados, 7 disertaciones y 3 tesis.

Se analizaron títulos y resúmenes de resultados, excluyendo aquellos que no abordaban la planificación estratégica como categoría central para analizar la calidad de una política o práctica orientada al desarrollo territorial.

Así, se considera haber obtenido 5 hallazgos en la encuesta, cuyo contenido se resume y analiza en este punto.

El primer resultado es la tesis de Silva (2018) titulada “**Desarrollo Territorial: la Economía Creativa en Regiones con Indicación Geográfica del Vino**”.

El objeto de la tesis es identificar la relación entre las indicaciones geográficas y la economía creativa en la promoción del desarrollo territorial. En este caso, el segmento vitivinícola fue analizado en seis regiones con IG concentradas en los estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina.

La tesis señala que una política de desarrollo territorial necesita involucrar a varios segmentos de la economía, así como a los elementos con dimensiones contempladas en ese desarrollo – en otras palabras, es una orquestación de la gobernanza territorial.

La planificación estratégica, por tanto, tomaría como objeto el recurso endógeno (en este caso, la indicación geográfica y el capital simbólico involucrado), orientando el marketing hacia la marca del lugar, para luego extenderlo por toda la extensión económica que se pueda alcanzar.

En definitiva, en la tesis, la función de la planificación estratégica sería conectar simbolismo, calidad del vino y territorio, siendo la indicación geográfica el elemento estratégico del

planteamiento, decisivo para impulsar la economía creativa. A su vez, se impulsaría el desarrollo territorial cuando se pusiera en valor este conjunto de virtudes locales.

Un segundo hallazgo es la tesis de Tedeschi (2017), titulada **“Desarrollo de un modelo de gestión de una empresa de economía solidaria basada en la agricultura familiar para promover el desarrollo territorial sostenible en la fabricación de productos de bambú”**.

La investigación propone un modelo de gestión de empresas de economía solidaria basado en la agricultura familiar. El modelo fomentaría el desarrollo territorial sostenible en la producción de productos de bambú.

La noción de desarrollo territorial sostenible, al fortalecer la cohesión de los actores involucrados en una cadena productiva, aumentaría el nivel de competitividad y la posición estratégica en el mercado.

Por lo tanto, el modelo de gestión propuesto en la investigación se estructura en torno al diagnóstico, la planificación organizacional, las dimensiones externa e interna, además de ver a los actores como fuente de conocimiento relevante para la planificación.

Un tercer hallazgo consiste en la disertación **“El Proceso de Planificación Estratégica Territorial (PET): Análisis de la Plataforma Ceará 2050”** (Nascimento, 2019).

Para el autor, la Planificación Territorial Estratégica (PET) sería una herramienta de gestión basada en la participación de los actores locales (gobierno, sector privado y sociedad), con el objetivo de promover los cambios percibidos en el ámbito urbano y rural, según una agenda construida en de manera participativa.

La herramienta PET tendría como etapas el análisis territorial, la planificación territorial y la gobernanza territorial. Como lineamientos, el estudio señala que el territorio debe ser

entendido como un elemento de planificación estratégica, de apoyo a la toma de decisiones; La planificación territorial sería esencial para una adecuada planificación del desarrollo en los territorios impactados y la gobernanza debería contar con plena participación social.

Por otro lado, en un estudio analítico comparativo con otros planes estratégicos de largo plazo, el autor enfatiza los siguientes puntos deletéreos: “planificación poco realista; escasez de datos e información; falta de compromiso; falta de métricas; negligencia en el seguimiento; retraso en las decisiones” (Nascimento, 2019, p. 90).

La disertación **“El Programa de Desarrollo Territorial Integrado Sostenible (PDTIS) Grande Sertão do Vale do Urucuia en Minas Gerais / Goiás”** (Mendes, 2012) es un cuarto hallazgo de la revisión.

En el trabajo, territorio y desarrollo están diseñados para analizar una política específica. Se trata, por tanto, de criterios analítico-críticos: si territorio es realmente una noción estructurante; si hubo un impacto de la política; si fue efectivo.

Ante esto, el autor destaca la necesidad de que el Programa cuente con un marco teórico claro para su construcción; conveniencia de las estrategias utilizadas y relación con otras intervenciones existentes; planificación estratégica que cubra las realidades locales; coherencia territorial con los programas del gobierno federal y coordinación entre organismos y actores involucrados.

El autor también destaca el impacto de la pérdida de accesibilidad a los lugares, debido a problemas con la infraestructura vial y otros medios de acceso y transporte. Asimismo, se destacó el problema de entender el desarrollo territorial como crecimiento exclusivamente económico.

Finalmente, el quinto hallazgo es la disertación **“Análisis del Registro de la Propiedad**

Rural en los Municipios del Pantanal Mato-Grossense” (Batista, 2014).

La investigación analiza el Sistema Nacional de Registro de la Propiedad Rural en términos de organización, resultados y como instrumento de planificación.

La planificación se considera una planificación estratégica, que implica analizar datos y aprovechar las ventajas locales identificadas para lograr objetivos. Estos, a su vez, tendrían que establecerse de manera participativa entre los actores locales en el territorio impactado. Estas dimensiones están unidas por un plan de acción.

La idea de desarrollo también se considera intrínseca a la noción de desarrollo, igualdad y libertad de elección basada en la movilización y participación de la población como factor decisivo. La referencia territorial, a su vez, permite identificar fuerzas de territorialización, desterritorialización y reterritorialización.

Así, la propuesta del autor es identificar, en un sistema establecido, el potencial de utilizar datos e información para formar una base de acción que, sumada a una planificación estratégica eficaz, permita promover el desarrollo sostenible del Pantanal.

Buscando exclusivamente por “planificación estratégica”, se obtuvieron 369 resultados, con predominio de publicaciones de Brasil (243) y, en las áreas temáticas, Ciencias Sociales Aplicadas (145), Ciencias de la Salud (136), Ciencias Humanas (64) e Ingenierías. (41). Las áreas temáticas fueron gestión (87), salud (69), pública (57) y ambiental (38). La forma del artículo fue predominante (341).

Al filtrar la lectura de títulos, se excluyeron aquellos textos relacionados con la planificación escolar y curricular, así como aquellos cuyo objeto fuera la planificación en el sector privado. Los artículos que trataban sobre “organización” fueron revisados individualmente. También se excluyeron los artículos que abordaban la planificación estratégica como herramienta de

administración interna (y no destinada a la planificación de políticas públicas), especialmente aquellos que trataban del sistema de salud y similares.

Por lo tanto, se seleccionaron artículos que analizaran la planificación estratégica vinculada a la esfera pública, especialmente aquellos en los que la planificación se presentaba como una categoría analítica importante para el desarrollo con referencia a un espacio, y no solo una mención genérica en el contexto de la investigación. Asimismo, los textos en los que hubo una perspectiva de integración y análisis y evaluación crítica de las prácticas implementadas.

Ante esto, se seleccionaron 4 estudios en los que existía una relación explícita entre el proceso de planificación estratégica y la promoción del desarrollo territorial.

El primer hallazgo fue el artículo **“Potencial de la planificación estratégica a largo plazo para el desarrollo de las ciudades brasileñas”** (Bucalem, 2019).

En el artículo, la planificación estratégica de largo plazo, con visión de futuro, se constata como motor del desarrollo de las ciudades. En el aspecto territorial, sería necesario poner en perspectiva los instrumentos de la política urbana, como los planes nacionales, regionales y estatales de ordenamiento y desarrollo territorial y otros instrumentos de planificación.

Una estrategia sostenida a largo plazo debería verificar los puntos de desigualdad, las comunidades potenciales de actores que pueden asumir un papel de liderazgo y establecer sinergias entre los instrumentos de planificación previstos legalmente.

El segundo texto destacado fue el artículo **“Hacia el movimiento Slow City: la planificación pública colectiva en la sostenibilidad de un pequeño municipio brasileño”** (Fraga et.al., 2021).

El artículo pretendía alejarse de conceptos de planificación tecnocráticos o estado céntricos,

entendiendo que la filosofía básica de la lógica política define formas de distinción territorial. Una noción de planificación pública colectiva, situada en las técnicas de planificación estratégica situacional, fue entendida como una salida a concepciones tan habituales.

En este sentido, los autores señalan algunas situaciones perjudiciales para lograr dicho cambio, especialmente en lo que respecta al estímulo a la movilización social: “se pudo comprobar que las asimetrías de información, intereses, involucramiento y posicionamiento de los actores sociales involucrados en relación al proceso de planificación y la acción gubernamental” (Fraga et. al., 2021).

Al mismo tiempo, la concientización colectiva, así como las reuniones sistemáticas con múltiples actores (investigadores, funcionarios gubernamentales, funcionarios públicos, ciudadanos, agentes del mercado y la sociedad civil), además de un ejercicio democrático, serían productivas si existiera un marco institucional innovador, diseño centrado en los hábitos locales y los modos de relaciones políticas en el territorio.

El tercer resultado analizado fue **“Enfoques eco sistémicos y comunicativos en la implementación de agendas territorializadas para el desarrollo sostenible y la promoción de la salud”** (Gallo; Setti, 2019).

El artículo destaca cómo el método de planificación debe también comunicarse con los principios de la política que se pretende implementar y también define la concepción del territorio y las posibilidades de intervención espacial.

La estructuración propuesta por la investigación permite percibir que enfoques y momentos metodológicos pueden orientar la implementación de agendas territorializadas, fortaleciendo pactos sociales, ampliando capacidades estatales y gubernamentales en el ámbito espacial, así como promoviendo la autonomía, la equidad, la sostenibilidad y la sostenibilidad socio

ambiental, justicia.

Sin embargo, este potencial se perdería sin procedimientos claros y públicos que brinden apoyo para el análisis y verificación de impacto, incluyendo la capacidad de participación ciudadana y el flujo del proceso de toma de decisiones desarrollado en torno a asuntos de interés territorial.

Finalmente, el cuarto texto **“Metodología de planificación estratégica municipal para contribuir a la planificación y el desarrollo local y regional: propuesta basada en una encuesta en las alcaldías brasileñas”** (Rezende, 2007).

Según el artículo, la planificación sería una medida cotidiana en la administración local y territorial. En este sentido, la planificación pública municipal podría verse como una política pública de planificación y desarrollo local y regional. Los contextos apuntarían a la relevancia de aunar valores de emprendimiento y participación social como fortalecimiento de las acciones locales.

Sería decisiva la tendencia hacia la descentralización, la agilidad y la eficacia de la gestión, compartiendo el poder del gobierno municipal con la ciudadanía y otros actores de interés territorial. Esta conjunción podría incluso constituirse como un factor de competencia entre municipios.

En la siguiente tabla se presenta una síntesis con el género del texto analizado, el título, el objeto de la investigación, la noción de planificación estratégica contenida en el estudio, así como la de desarrollo territorial, además de las políticas analizadas por el estudio y su metodología.

Tabla 1 - Resultados del relevamiento teórico sobre planificación estratégica y desarrollo territorial

<i>Género</i>	<i>Título traducido</i>	<i>Objeto de la investigación</i>	<i>Planificación Estratégica</i>	<i>Desarrollo Territorial</i>	<i>Políticas enfocadas</i>	<i>Metodología</i>
<i>Tesis</i> (SILVA, 2018)	Desarrollo Territorial: la Economía Creativa en las Regiones con Indicación Geográfica para el Vino.	La indicación geográfica (IG) como elemento estratégico de la economía creativa para el desarrollo territorial.	Planificación estratégica de marketing para promover el desarrollo endógeno a partir de la valorización del producto local y su identidad. Una planificación socioeconómica innovadora y con la participación activa de los actores.	Dinámica endógena. Espacio con características unificadoras en el que se aplican acciones descentralizadas, de gobernanza local, con participación y voluntad política. Concepto amplio que se refiere a políticas públicas orientadas a resultados integrales en mejoras económicas, sociales, ambientales y culturales.	Regiones con IG para el vino en Brasil, en los estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina.	Investigación bibliográfica y documental. Entrevista.
<i>Tesis</i> (TEDESCHI, 2017)	Desenvolvimento de Modelo de Gestão para Empreendimento de Economia Solidária baseado na Agricultura Familiar para promover o Desenvolvimento Territorial Sustentável na confecção de produtos de bambu.	Propuesta de un modelo de gestión para emprendimientos de la economía solidaria basados en la agricultura familiar como estímulo al desarrollo territorial sostenible en la confección de productos de bambú	Expresión de la planificación organizacional, transmite definiciones a largo plazo (enfoque empresarial). Se orienta a través de un modelo de gestión.	Expansión de potencialidades humanas a través de factores socioculturales desarrollados en el territorio. Debe ser sostenible y requiere la combinación de conocimiento, recursos e integración de actores. El territorio es la unidad activa de desarrollo.	Política Nacional de Manejo Sostenible y Cultivo del Bambú (PNMCB). Asociación Viverde, Pederneiras/SP.	Investigación bibliográfica y documental; observación; entrevista.
<i>Disertación</i> (NASCIMENTO, 2019)	El Proceso de Planificación Estratégica Territorial (PET): Análisis de la Plataforma Ceará 2050	La disertación propone directrices para el mejoramiento del proceso de planificación estratégica territorial en la Plataforma Ceará 2050.	La Planificación Estratégica Territorial como herramienta de gestión para la integración de actores de manera participativa.	El territorio es un elemento estratégico de la planificación, y su ordenamiento constituye una referencia para proyectar el desarrollo. La participación social plena es imprescindible para la planificación. El desarrollo territorial es una práctica de gobernanza que tiene como objetivo la cohesión territorial y el reconocimiento	Plataforma Ceará 2050. Espírito Santo 2025, Espírito Santo 2030, Pernambuco 2035, Campina Grande 2035, Fortaleza 2040, Austrália 2030, Medellín	Estudio de caso; entrevistas semiestructuradas.

<i>Disertación (MENDES, 2012)</i>	El Programa de Desarrollo Territorial Integrado Sostenible (PDTIS) Grande Sertão del Valle del Urucuia en Minas Gerais / Goiás	El estudio realiza una confrontación de las políticas federales destinadas a promover el desarrollo territorial, mediante el análisis de un caso concreto.	Modo de abordaje para organizar las demandas municipales. El recorte espacial por regiones contribuye a la planificación estratégica del país y de los estados.	del capital territorial. Enfoque espacial del territorio; espacios situados entre lo local y lo regional. Visión integradora del desarrollo, con participación social, responsabilidad institucional e identidades territoriales en la búsqueda del desarrollo.	1968-2018. Programa de Desarrollo Territorial Integrado Sostenible (PDTIS) Grande Sertão de la Fundación Banco do Brasil.	Investigación bibliográfica y documental; cuestionario; observaciones in situ; entrevistas.
	Análisis del Registro de Inmuebles Rurales en los Municipios del Pantanal Mato-Grossense	Análisis del Sistema Nacional de Registro de Inmuebles Rurales y su conversión en un Catastro Técnico Multifinanciado enriquecido por el enfoque territorial para el desarrollo sostenible del Pantanal.	Herramienta básica para alcanzar el desarrollo, evidencia condiciones y establece bases para el logro de objetivos.	Desarrollo como igualdad, libertad y participación. El territorio como campo de fuerzas de territorialización, desterritorialización y reterritorialización.	Sistema Nacional de Registro de Inmuebles Rurales (SNCR).	Investigación bibliográfica y documental.
<i>Artículo (BUCALEM, 2019)</i>	Potencial de la planificación estratégica a largo plazo para el desarrollo de las ciudades brasileñas	Relación de la planificación estratégica a largo plazo con el desarrollo territorial local.	Planificación estratégica a largo plazo, armonizada con los instrumentos legales de planificación (art. 4º del Estatuto de las Ciudades).	A partir de diagnósticos concretos, se enfoca en la promoción del reequilibrio de áreas urbanas y territorios considerados recíprocamente.	SP2040 (São Paulo); SJBV2050 (São João do Boa Vista).	Investigación teórica y estudio de caso.
<i>Artículo (FRAGA et.al., 2021)</i>	Hacia el movimiento Slow City: planificación pública colectiva para la sostenibilidad de un pequeño municipio brasileño	Gestión compartida del territorio como estrategia de sostenibilidad.	Instrumento para la instauración de la gobernanza y la implementación de una filosofía gerencial.	Práctica promovida por un trabajo colectivo comprometido de múltiples actores.	Municipio de Rio Doce, Minas Gerais.	Investigación teórica y estudio de caso.
<i>Artículo (GALLO;</i>	Enfoques ecosistémico y comunicativo en la	Implementación e integración de agendas	Planificación estratégica ecosistémica y	Territorio vivo; territorialidad como un complejo de relaciones	Território do Mosaico da	Estudio de caso – investigación-

<i>SETTI, 2019)</i>	implementación de agendas territorializadas de desarrollo sostenible y promoción de la salud	territorializadas de desarrollo sostenible y promoción de la salud.	comunicativa, orientada a un conjunto de valores.	sociales y políticas sobre el cual deben incidir ciertas normas de promoción de la gobernanza.	Bocaina (SP/RJ)	acción.
<i>Artículo (REZENDE, 2007)</i>	Metodología de planificación estratégica municipal para contribuir al planeamiento y desarrollo local y regional: propuesta a partir de una encuesta en alcaldías brasileñas	Propuesta de una metodología de planificación estratégica municipal.	La planificación estratégica municipal es un instrumento de política gubernamental, compuesto por los siguientes supuestos: emprendimiento; Plan Director; PPA (Plan Plurianual); y planificación local y regional.	Enfoque en el espacio local y regional sobre el cual incide la planificación estratégica y cuyo contenido es decidido políticamente, con participación social.	91 municipios brasileiros.	<i>Survey</i>

Fuente: Elaboración propia.

Investigación internacional sobre planificación estratégica y desarrollo territorial

En el punto anterior, se relevaron referencias de estudios brasileños, incluido el indexador SciELO⁴, que también indexa publicaciones de varios países de América Latina, además de Portugal, España y Sudáfrica, es decir, aunque tiene un enfoque significativo en revistas brasileñas. También es internacional.

En este punto se destacan los estudios encontrados en EconPapers a través de investigaciones en inglés. EconPapers⁵ es un servicio que ofrece acceso a una amplia gama de literatura económica, incluidos artículos de revistas, documentos de trabajo, capítulos de libros y otros documentos de investigación en ciencias sociales aplicadas. Forma parte del proyecto RePEc (Research Papers in Economics), una base de datos colaborativa que promueve la difusión de investigaciones en economía y áreas afines. EconPapers proporciona una interfaz de búsqueda y visualización para acceder al contenido de RePEc, lo que permite a los usuarios buscar y descargar artículos académicos de diversas fuentes en ciencias sociales aplicadas.

Siguiendo los mismos pasos metodológicos de la revisión brasileña, se obtuvieron 40 resultados en una encuesta realizada el 10 de marzo de 2024, con 5 textos seleccionados. Los demás estudios no fueron incluidos porque, si bien abordan temas relacionados con el desarrollo territorial y la planificación estratégica, no se enfocan directamente en la intersección de ambos temas. Así, la selección tuvo como objetivo resaltar las obras que mejor representan la intersección y la relevancia directa de estos dos temas para la solicitud

⁴ Disponible en: <<https://www.scielo.br/about/>>.

⁵ Disponible en: <<https://econpapers.repec.org/>>. Con datos de marzo de 2024, EconPapers reporta tener 1.195.747 trabajos en curso (de los cuales 1.010.402 están disponibles para descargar) en 5.588 series, 3.179.970 artículos periódicos (3.109.742 disponibles para descargar) en 4.120 revistas, 5.290 elementos de software (5.277 descargables) en 36 series, 62.640 libros (32.884 descargables) en 623 series y 234.139 capítulos (87.126 descargables) en 342 series. Además, 68.238 autores y 15.408 personas están registrados en el Servicio de Autores

inicial.

El primer hallazgo, **Planificación estratégica de la imagen y el atractivo territorial** (NETO, 2007), se centra en la planificación estratégica de la imagen y el atractivo territorial, lo que sugiere que la percepción de un territorio puede moldearse estratégicamente para aumentar su atractivo económico. Neto destaca la importancia de los agentes institucionales en el desarrollo territorial y propone estrategias para mejorar la imagen de destinos específicos.

El artículo de Paulo Neto, "**Planificación estratégica de la imagen y la atraktividad territorial**", destaca la importancia de la imagen y el atractivo territorial en el contexto de la globalización y la competencia interterritorial. Neto examina cómo los territorios pueden adaptarse y gestionar estratégicamente sus características para mejorar el atractivo y la competitividad. Discute cinco características esenciales del territorio: plasticidad, temporalidad, personalidad, memoria y dimensión relacional, que en conjunto forman la base de la planificación territorial estratégica.

Neto sugiere que la planificación territorial estratégica debe ser dinámica y adaptativa, considerando los cambios económicos y las amenazas cíclicas. Hace hincapié en la gestión de la temporalidad y la capacidad de un territorio para configurar su personalidad e identidad a través de políticas públicas y gobernanza territorial eficientes.

La principal aportación del artículo es el análisis detallado de cómo se puede planificar y gestionar estratégicamente la imagen y el atractivo de un territorio para afrontar los retos económicos y sociales. Neto propone un enfoque holístico de la planificación territorial estratégica, donde la adaptación y la innovación, la gestión de la memoria y las relaciones, y la construcción de una identidad fuerte son cruciales para la sostenibilidad y el desarrollo

territorial.

En términos de planificación estratégica, tomando como referencia este artículo, habría que centrarse en crear una imagen territorial positiva, desarrollar la capacidad de adaptación e innovación del territorio, gestionar eficazmente la memoria y las relaciones internas y externas, y construir una identidad territorial diferenciada, que promueva el atractivo y la competitividad en el escenario global.

El segundo texto, **Resultados teóricos de la investigación sobre el desarrollo espacial y territorial** (Lazhentsev, 2015), examina el desarrollo espacial y territorial, especialmente en el norte de Rusia, integrando la planificación estratégica y el desarrollo territorial. El artículo enfatiza la conexión entre espacio, territorio y planificación estratégica, ofreciendo conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo regional.

La planificación estratégica basada en el artículo de Lazhentsev se centraría en la integración y la sinergia entre el desarrollo espacial y territorial, destacando la importancia de la modernización y la innovación en la infraestructura existente. Priorizaría la sostenibilidad y la gestión eficiente de los recursos naturales y económicos, enfatizando la interconexión regional y la colaboración entre diferentes áreas geográficas. El enfoque sería holístico, considerando la diversidad y las peculiaridades locales para promover un desarrollo equilibrado e inclusivo, con especial atención al progreso científico y tecnológico. La implementación estratégica tendría como objetivo optimizar los sistemas económicos establecidos y promover una evolución económica adaptable a las condiciones locales, regionales y nacionales.

A su vez, el artículo **Mecanismos de implementación de estrategias de desarrollo territorial socioeconómico: enfoque metodológico** (Antipin, 2019) aborda la planificación

y gestión estratégica en Rusia, destacando la falta de un enfoque metodológico unificado para el desarrollo territorial socioeconómico. Antipin enfatiza la importancia de mecanismos eficaces de implementación de estrategias y proporciona una visión general de los enfoques estratégicos en la práctica rusa e internacional, con especial atención a la ciudad de Ekaterimburgo y otras ciudades rusas importantes.

Para llevar a cabo una planificación estratégica basada en este artículo, sería necesario desarrollar un enfoque metodológico claro, incorporando análisis detallados del entorno externo e interno, estableciendo objetivos, políticas y acciones coordinadas claras. Además, sería crucial involucrar a diferentes grupos de actores en el proceso de planificación y garantizar la actualización e implementación continua de las estrategias de desarrollo territorial, teniendo en cuenta las peculiaridades y el potencial de cada territorio.

A su vez, el cuarto artículo, **Changing Priorities for Strategic Planning from National to Territorial Levels** – Cambio de prioridades en la planificación estratégica: del nivel nacional al territorial (Dou, Clerc, Juillet, 2020), aborda la evolución de la planificación estratégica, pasando del nivel nacional al territorial, destacando la importancia de la Inteligencia Competitiva y Estratégica en el desarrollo territorial. Los autores sostienen que la crisis del COVID-19 ha revelado la necesidad de adaptar la planificación estratégica para abordar desafíos económicos, sociales y políticos imprevistos, haciendo hincapié en la seguridad territorial y la inteligencia estratégica a nivel local y regional.

La diferencia del artículo radica en su análisis detallado de la necesaria transición hacia un enfoque de planificación estratégica más centrado en el nivel territorial, que considere las peculiaridades locales y regionales e integre la Inteligencia Competitiva y Estratégica para crear un desarrollo sostenible e inclusivo.

Para llevar a cabo una planificación estratégica basada en este artículo, sería necesario adoptar un enfoque que priorice la seguridad y el desarrollo territorial, utilizando inteligencia estratégica para informar y adaptar las estrategias a las condiciones y necesidades locales. Esto implicaría involucrar a las partes interesadas locales, utilizar información y análisis detallados para guiar las decisiones e implementar estrategias que promuevan la resiliencia y la adaptación a los cambios globales y locales.

El último artículo seleccionado, **Planificación Estratégica para el Desarrollo Sostenible de los Territorios** (Tarasenko et al., 2020), aborda la aplicación de la planificación estratégica para asegurar el desarrollo sostenible de los territorios. Basado en datos estadísticos de instituciones internacionales y desarrollos teóricos y prácticos, el estudio destaca que el desarrollo sostenible de los territorios es crucial para el desarrollo global de los países. El artículo destaca la importancia de la "navegación a largo plazo" como paso clave en la planificación estratégica, que define directrices y medidas necesarias para el desarrollo sostenible.

La diferencia del artículo radica en su énfasis en la necesidad de un enfoque estratégico y metódico para revelar el potencial de desarrollo de los territorios, argumentando que los programas actuales no están completamente explorados y tienen largos plazos de implementación, lo que afecta la efectividad del proceso de desarrollo territorial.

Según este artículo, una planificación estratégica eficaz para el desarrollo territorial sostenible debe pasar por un análisis cuidadoso de la situación actual, establecer directrices claras para el futuro, integrar diferentes mecanismos de gestión (económica, jurídica, motivacional) y promover la cooperación entre diferentes territorios para lograr un equilibrio y desarrollo sostenible. Esto implica reconocer y aprovechar el potencial único de cada territorio, al tiempo que se alinea con los objetivos de desarrollo nacional y global.

Por lo tanto, tomando en cuenta todos los referentes, se advierte que la planificación estratégica para el desarrollo territorial pasa necesariamente por evaluar las características territoriales existentes, así como definir la visión y objetivos de largo plazo que integren todas las dimensiones del territorio.

El desarrollo de planes de acción estratégicos con mecanismos claros de implementación, incorporando flexibilidad para adaptarse a los cambios y crisis también ha sido destacado por los investigadores analizados.

Finalmente, monitorear y evaluar el desarrollo de planes y políticas, ajustando las estrategias según sea necesario, también es esencial para pensar el desarrollo territorial, lo que ciertamente no puede hacerse sin la participación social para la legitimación democrática de todo el proceso.

En la siguiente tabla se presenta una síntesis con el género del texto analizado, el título, el objeto de la investigación, la noción de planificación estratégica contenida en el estudio, así como la de desarrollo territorial, además de las políticas analizadas por el estudio y su metodología.

Tabla 2 - Resultados del relevamiento teórico sobre planificación estratégica y desarrollo territorial

<i>Género</i>	<i>Título traducido</i>	<i>Objeto de la investigación</i>	<i>Planificación estratégica</i>	<i>Desarrollo Territorial</i>	<i>Políticas enfocadas</i>	<i>Metodología</i>
<i>Artículo (NETO, 2007)</i>	Planificación Estratégica de la Imagen Territorial y su Atractividad.	Análisis de la importancia de las dimensiones del territorio (plasticidad, temporalidad, personalidad, memoria y relación) en la definición y gestión de la planificación estratégica de la imagen territorial y su atractividad.	Enfocado en la gestión del portafolio relacional del territorio, considerando sus características económicas y sociales para adaptarse y actualizar sus ventajas competitivas.	Abordado a través de las dimensiones de plasticidad, temporalidad, personalidad, memoria y relación del territorio, fundamentales para la planificación estratégica y la gestión de la imagen territorial.	El autor reflexiona sobre la naturaleza de las políticas públicas territoriales en una economía globalizada, sin centrarse en un caso específico; sin embargo, se refiere al contexto de la Unión Europea.	Estudio bibliográfico.
<i>Artículo (LAZHENTSE V, 2015)</i>	Resultados teóricos de investigaciones sobre desarrollo espacial y territorial.	Explora la correlación entre los conceptos de desarrollo espacial y territorial, utilizando el norte europeo de Rusia como ejemplo, y propone un enfoque para integrar estas dimensiones en la planificación estratégica gubernamental.	Incluye la aplicación de conceptos teóricos de desarrollo espacial y territorial en la elaboración de documentos de planificación estratégica gubernamental, con énfasis en la modernización de las estructuras existentes y en la integración interregional. Identifica lo común y lo específico en procesos interrelacionados y superpuestos.	Analiza el desarrollo socioeconómico del norte europeo de Rusia, con enfoque en la modernización de los sistemas económicos existentes y en la integración interregional.	Norte de Rusia: Puertos de Múrmansk y Arcángel; República de Carelia; República de Komi; Nenetsia.	Estudio bibliográfico y análisis documental de los instrumentos de planificación territorial rusa (estrategia de desarrollo espacial de la Federación Rusa; desarrollo socioeconómico de macrorregiones; planificación a nivel municipal).

<i>Artículo (ANTIPIN, 2019)</i>	Mecanismos de implementación de estrategias de desarrollo territorial socioeconómico: enfoque metodológico.	Análisis de los mecanismos de implementación de estrategias de desarrollo territorial socioeconómico, con énfasis en el enfoque metodológico.	Discute la importancia de la planificación estratégica y la gestión en Rusia, destacando la falta de un enfoque metodológico unificado para el desarrollo de estrategias de desarrollo territorial socioeconómico.	Examina los desafíos a largo plazo enfrentados por la economía rusa y los objetivos del desarrollo nacional, enfocándose en la necesidad de planificación estratégica y gestión en todos los niveles territoriales.	Destaca la necesidad de crear mecanismos de implementación de estrategias de desarrollo, utilizando ejemplos de grandes ciudades rusas como Ekaterimburgo.	Estudio bibliográfico y documental.
<i>Artículo (DOU, CLERC, JUILLET, 2020)</i>	Cambio de prioridades en la planificación estratégica, de los niveles nacionales a los territoriales.	Explora los nuevos aspectos de la Inteligencia Competitiva y Estratégica aplicada al desarrollo territorial, enfocándose en el papel epigenético de la información para habilitar instituciones y personas a adoptar nuevas visiones y métodos de pensamiento, y examina la seguridad territorial y los contextos variados en los que esta inteligencia es utilizada e implementada.	Enfatiza la necesidad de adaptar la Inteligencia Competitiva y Estratégica al nivel territorial, incluyendo métodos y herramientas ya conocidos, para desarrollar proyectos relacionados con lo "común" y ser bien recibidos por los habitantes.	Discute la importancia de presentar y demostrar abiertamente las opciones para el desarrollo territorial con el fin de alcanzar el consenso más amplio posible.	Políticas francesas: Parque Solar Ciudadano de Luc-sur-Aude; Polos Territoriales de Desarrollo Económico (Francia); Experiencia de la Región del Var: modelo de desarrollo territorial en la región de Provenza-Alpes-Costa Azul.	Enfoque analítico y descriptivo, basándose en ejemplos concretos para ilustrar cómo la Inteligencia Competitiva y Estratégica puede ser aplicada al desarrollo territorial.

*Artículo
(TARASENKO
et al., 2020)*

Planificación estratégica para el desarrollo sostenible de los territorios.	Determinar las características de la aplicación de la planificación estratégica para asegurar el desarrollo sostenible de los territorios.	Enfocado en la importancia de la planificación estratégica en la gestión del desarrollo económico nacional y de los territorios, considerando la integración de diversas áreas de negocios y la implementación de estrategias organizacionales.	Busca el desarrollo sostenible de los territorios, enfatizando la necesidad de una navegación a largo plazo y las medidas que deben implementarse para el desarrollo económico progresivo de los territorios.	Políticas polacas: Estrategia Nacional Polaca de Desarrollo Regional 2010-2020: Regiones, Ciudades y Áreas Rurales para Polonia; Programa Nacional para el Desarrollo de la Economía Social 2015-2020; Programa de Desarrollo Rural 2014-2020; Concepto de Ordenación Territorial del País 2008-2033; Estrategia Nacional de Desarrollo de Polonia 2012-2020; Estrategia de Desarrollo Regional del Voivodato hasta 2020.	Enfoque basado en estadísticas de Eurostat, informes y desarrollos teóricos y prácticos de académicos extranjeros.
--	--	---	---	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de los resultados obtenidos con la revisión

De los estudios analizados se desprenden algunas tendencias. En primer lugar, la planificación estratégica requiere una visión de largo plazo y se aplica con base en un modelo de gestión, que conlleva una filosofía institucional.

Utilizada como herramienta de gestión participativa e integradora, la planificación estratégica estructura las políticas de desarrollo a partir de la organización de las demandas territoriales expresadas por el conjunto territorial y las acciones gubernamentales, y debe armonizarse con los instrumentos jurídicos relacionados.

Por tanto, hablar de planificación estratégica y desarrollo territorial es hablar de inteligencia organizativa, competitiva e innovadora.

A su vez, el desarrollo territorial es visto como una dinámica endógena, en contacto y comunicación con su entorno escalar, y que involucra acciones descentralizadas y gobernanza local. Se centra en la expansión del potencial humano a través de factores socioculturales, relacionando un complejo de actores y relaciones sociales, lo que involucra una diversidad de vínculos de manera compleja y articulada entre actores, otros territorios e instancias de gobierno y gobernanza. Así, el desarrollo territorial y la movilización local están estrechamente relacionados.

El territorio es entendido como un elemento estratégico de planificación y una unidad política activa de desarrollo, que inspira la cohesión social y es inseparable de la calidad de la participación social y del capital social involucrado. No sólo proporciona contenidos para, por ejemplo, análisis FODA y PESTEL, sino que también define un complejo de situaciones que se pueden combinar en escenarios de múltiples escalas.

También se observa que el desarrollo ha sido fuertemente influenciado por la concepción de Amartya Sen (desarrollo como libertad), como una expansión de las posibilidades de vida y las libertades a través de prácticas económicas justas, es decir, inclusivas, no exclusivas, que garantizan derechos y necesidades.

En el aspecto relacional de planificación estratégica y desarrollo territorial, el acercamiento recíproco se produjo, básicamente, en dos sentidos: el territorio como elemento estratégico de la planificación; y la planificación estratégica de los factores de desarrollo como instrumento indispensable para la promoción efectiva del desarrollo espacial (local, regional, territorial, etc.).

En este sentido, todas las investigaciones analizadas consideran que los territorios deben ser observados e investigados en sus relaciones sociales e históricas específicas y concretas (territorialidades) y en sus dinámicas (territorialización, desterritorialización, reterritorialización) -por lo que se utilizan metodologías de campo, reporte de caso de estudio y Entrevistas con los actores involucrados.

Es esta singularidad del territorio la que permite gestionar los instrumentos de planificación y el significado mismo del desarrollo en ese territorio.

Es decir: si bien existen estándares sobre planificación estratégica (por ejemplo, la relación entre visión, misión, objetivos y largo plazo) y sobre desarrollo territorial (relaciones sociales en espacios complejos), es la particularidad la que orienta sobre el contenido.

En este contexto, la noción de análisis externo de la planificación estratégica ha amplificado la visión de un desarrollo territorial estrictamente endógeno, al mismo tiempo que la pluralidad, la diversidad y las dinámicas territoriales aumentan la necesidad de ajustes a la planificación, que no son instrumentos cerrados y consolidados, sino dependen de

actualizaciones constantes (incluso cuando son a largo plazo).

De esta manera, la planificación estratégica, en los estudios analizados, fue considerada indispensable para el desarrollo territorial, valorando la identidad local, así como para aperturas y conexiones que fortalezcan las relaciones internas.

El involucramiento de los actores locales en la búsqueda de innovación, control, toma de decisiones y acción fue una constante, por lo que la planificación tiene un carácter participativo, involucrando a una variedad de actores, como factor de éxito.

Es claro, por tanto, que la investigación avanzada ha dado dinámica conceptual a la planificación estratégica y al desarrollo territorial, prefiriendo enfoques complejos que discutan vínculos identitarios, expectativas locales y relacionales, posibilidades y límites políticos, significados culturales y también factores económicos.

La revisión teórico-comprensiva permitió identificar investigaciones que articulan la planificación estratégica con el desarrollo territorial, evidenciando la complementariedad entre ambos conceptos. Las aproximaciones analizadas combinan referencias bibliográficas y documentales con estudios empíricos, lo que sugiere una práctica dinámica y contextualizada.

Se observó que la construcción de estrategias de largo plazo, sustentadas por planes de mediano y corto plazo, encuentra en el territorio un espacio vital y complejo. A partir de estas constataciones, el próximo capítulo se orienta al análisis de las políticas públicas federales brasileñas contemporáneas dirigidas al desarrollo territorial, con el objetivo de verificar cómo estas directrices han operado en la práctica.

CAPÍTULO 2 – DESEMPEÑO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERALES BRASILEÑAS CONTEMPORÁNEAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL⁶

Este capítulo tiene como objetivo analizar las evaluaciones de desempeño de la planificación estratégica en las políticas públicas brasileñas federales y contemporáneas, que abordan el territorio, el desarrollo y la planificación territorial como uno de los elementos estratégicos de su composición – independientemente del grado de profundidad, precisión o complejidad de los conceptos y su impacto en la estructuración de la política.

Considerando las dimensiones y alcance restringido del presente estudio, se adoptó como base para el levantamiento de políticas públicas el Catálogo de Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA)⁷, por ser una base de reconocida credibilidad y tener cobertura temática y temporal en las políticas públicas del gobierno federal brasileño.

Para la investigación también se utilizó el Observatorio de Planificación del Desarrollo Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸, que también es una fuente ampliamente reconocida y aceptada por su calidad teórica y empírica, abarcando las políticas brasileñas en su repositorio.

⁶ Capítulo escrito con base en: SILVA, Luiz Augusto. Planificación estratégica y desarrollo territorial: una lectura desde el derecho y las políticas públicas. STURZA, Janaína Machado; OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de. **Derechos Sociales, Políticas Públicas y Seguridad III**. XII Encuentro Internacional de CONPEDI Buenos Aires – Argentina. Florianópolis: CONPEDI, 2023.

⁷ El catálogo, disponible en <<https://catalogo.ipea.gov.br/sobre>>, consultado el 10 de junio. 2023, se organizó según los elementos de una nota metodológica (IPEA, 2022), así como elementos conceptuales sobre políticas públicas, programa, plan y acción (IPEA, 2021). Según la página de inicio del catálogo: “El Catálogo de Políticas Públicas es una plataforma virtual que reúne información sobre las políticas públicas implementadas en Brasil en las últimas décadas, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Fue lanzado en mayo de 2022 y sus principales objetivos son: permitir el conocimiento, la sistematización y brindar transparencia al universo de las políticas públicas a nivel federal. Además, sirve como fuente de datos para estudios y análisis que pueden contribuir a la comprensión de las propuestas y funcionamiento de las políticas públicas, a lo largo de diferentes momentos de la historia del país, así como posibilitar mejoras”.

⁸ <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

El estudio de estas políticas, con la verificación de valoraciones críticas sobre su contenido y ejecución, a través de estudios científicos, constituye el primer apartado de este capítulo. En un segundo momento, sin pretensiones de conocimiento inductivo, se produce una discusión crítica, suscitando puntos de atención a partir de los análisis estudiados.

El objetivo no fue realizar un estudio comprensivo o exhaustivo, guiándose analíticamente por los resultados previamente organizados en los catálogos investigados, absorbiendo así la organización crítica previa contenida en los repositorios. Tampoco se adopta un análisis de amplio espectro de las políticas de desarrollo, centrándose en las políticas diseñadas a principios del siglo XXI, que son resultado de las bases adoptadas.

En la encuesta se investigaron políticas en las que se había formado alguna noción de “territorio” e indicaban la estrategia de política pública, apuntando también a alguna noción de “desarrollo” a ser estimulada en el espacio geográfico significativo.

Se trata de una investigación bibliográfica y documental, con razonamiento dialéctico y que pretende, al final, localizar puntos para futuras investigaciones, así como lineamientos generales para la formulación de nuevas políticas públicas en el tema, advirtiendo sobre puntos positivos y negativos de experiencias anteriores.

Hallazgos de los catálogos de políticas públicas del IPEA y de la CEPAL

Cabe señalar, inicialmente, que el concepto de política pública adoptado por el IPEA (BRASIL, 2021, p. 5) consiste en una acción gubernamental, en un sentido amplio, realizada a partir de propuestas elaboradas según una concepción estratégica e institucionalizada para combatir un problema público específico.

Aun conceptualmente, podemos recordar, como referencia de enfoque, el concepto de Bucci,

que es compatible con el significado general de la base IPEA:

La política pública es el programa de acción gubernamental que resulta de un proceso o conjunto de procesos legalmente regulados – proceso electoral, proceso de planificación, proceso de gobierno, proceso presupuestario, proceso legislativo, proceso administrativo, proceso judicial – con el objetivo de coordinar los medios a disposición del gobierno. Actividades estatales y privadas, para alcanzar objetivos socialmente relevantes y políticamente determinados. Como tipo ideal, la política pública debería apuntar a alcanzar objetivos definidos, expresando la selección de prioridades, la reserva de los medios necesarios para alcanzarlas y el intervalo de tiempo en el que se espera alcanzar los resultados (Bucci, 2006, p. 39).

Cabe destacar también una breve comprensión de la noción de “territorio”, es decir, del adjetivo “territorial” que califica el desarrollo objetivo del estudio:

[...] un espacio donde se diseñó el trabajo, ya sea energético o informativo, y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder. [...] el territorio está sostenido por el espacio, pero no es espacio. Es una producción desde el espacio. Ahora bien, la producción, por todas las relaciones que implica, es parte de un campo de poder [...] (Raffestin, 1993, p. 144).

De esta manera, la base conceptual de las políticas públicas para el desarrollo territorial parte de estos elementos, a saber: la acción estratégica de gobierno que emplea recursos orientados a resultados sobre problemas públicos priorizados, teniendo como base estratégica la categoría de territorio, es decir, el espacio ocupado en sus relaciones de Poder.

Cabe señalar que, debido al propio concepto de política pública, incluido el que guió la elaboración del catálogo del IPEA, la dimensión estratégica (y la planificación estratégica) es

inherente a la concepción misma estructurante de lo que es una política pública, conceptualmente.

También es importante resaltar que, en el catálogo de la CEPAL, existe una diferenciación categórica entre las políticas de planificación para el desarrollo y de ordenamiento territorial, y también es destacable que el concepto de políticas públicas adoptado en la base es compatible con los anteriormente expuestos, con énfasis en la institucionalización y construcción de estrategias.

También es importante resaltar que, en el catálogo de la CEPAL, existe una diferenciación categórica entre las políticas de planificación para el desarrollo y de ordenamiento territorial⁹, y también es destacable que el concepto de políticas públicas adoptado en la base es compatible con los anteriormente expuestos, con énfasis en la institucionalización y construcción de estrategias.

Análisis de resultados del catálogo IPEA

En la Encuesta del Catálogo de Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) del 15 de junio de 2023, buscando desarrollo territorial o “territorio”, arrojó 6 (seis) resultados en los que la categoría territorial, en algún sentido, estructura o, al menos, nombró la política.

El área principal de estas políticas fue el desarrollo económico y social, y su área fue el desarrollo regional, la justicia, los derechos humanos y la ciudadanía.

⁹ Cabe señalar, aunque sea de manera muy breve, que las políticas de desarrollo territorial difieren de las políticas de ordenamiento territorial. Puede afirmarse que las políticas de ordenamiento territorial, en algún momento, resultan necesarias para las políticas de desarrollo, en la medida en que el ordenamiento tiene como objetivo la organización jurídico-política del espacio geográfico, por ejemplo, mediante normas de zonificación y uso del suelo. La visión predominante, por lo tanto, sería la del territorio como base de legitimación de las relaciones sociales a partir de criterios formales y legales establecidos institucionalmente.

Con base en los resultados, este conjunto de políticas comenzó a implementarse a partir de la década de 2000, lo que puede considerarse un período reciente, sin olvidar, sin embargo, que “[...] el esfuerzo del Estado brasileño en políticas de desarrollo regional ya ha se remonta a casi seis décadas con resultados controvertidos” (Monteiro Neto, 2017, p. 37).

Cabe señalar, de antemano, que las categorías “regional” y “territorial” tienen una intercambiabilidad de significados en referencia a la acción espacial y geográfica a través de políticas públicas.

Cinco políticas identificadas promueven el desarrollo y una de ellas –no implementada– se refiere a la planificación territorial, momento en el que las diferencias conceptuales parecen acentuarse.

La primera política ubicada en el sistema es el **Plan de Desarrollo Territorial Sostenible del Xingu**, establecido por el Decreto no. 7.340, de 21 de octubre de 2010 y que, en los términos de su artículo 1, tenía por objeto “[...] promover políticas públicas que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita su área de cobertura”.

Esta cobertura abarcó los municipios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilância, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará y Vitória do Xingu, en el Estado de Pará.

El Decreto fundacional fue derogado por el Decreto núm. 10.524, de 20 de octubre de 2020 (Plan de Desarrollo Regional Sostenible del Xingu), el cual, a su vez, fue derogado mediante Decreto n. 10.729, de 23 de junio de 2021 (Plan Subregional de Desarrollo Sostenible del Xingu y establece su Comité Gestor).

En un análisis crítico del PDS de Xingu, Morelli et.al. (2017) señalan que el Plan tendría algunos problemas estructurales, es decir, elementos de planificación estratégica, que deberían ser observados.

Así, para los investigadores, habría una serie de alternativas propuestas en la política, que abarcarían muchos temas socioeconómicos sin llegar a otras áreas, especialmente la ambiental. Las alternativas seguirían siendo superficiales y genéricas y no se daría prioridad a las alternativas más importantes.

En este sentido, los autores creen que el Plan de Desarrollo Territorial Sostenible del Xingu no sería un instrumento de planificación ambiental, precisamente por la falta de una estrategia para el medio ambiente, así como por el excesivo enfoque en el desarrollo económico y demográfico, descuidando los intereses ambientales.

Otros problemas de planificación en la política bajo análisis serían la generalidad de objetivos y metas, la falta de datos que respalden la evidencia, la fragilidad de los indicadores, la pobreza de diagnóstico y alternativas y escenarios mal elaborados.

Por otro lado, el Informe de Evaluación de la Contraloría General de la Unión de fecha 14 de marzo de 2022, para los años 2019, 2020 y 2021 señala que los cambios de gobernanza en la región habrían perjudicado la continuidad de la ejecución del PDRSX, principalmente por obstáculos a la deliberación y avance de los proyectos, impactando especialmente en la asignación de recursos y nuevos avisos.

Al mismo tiempo, la reducción de la representación en los comités, con el cambio en el Decreto, dificultaría la identificación de demandas locales, revelando un problema estructural en la política¹⁰.

Un segundo hallazgo en el Catálogo IPEA es el Plan de Desarrollo Sostenible para el área de

¹⁰ Según el Informe: “Otro riesgo para la eficacia de PDRSX se refiere a algunas debilidades observadas en el funcionamiento del Comité de Gestión en su mandato anterior (2011-2019), que pueden reaparecer en el nuevo acuerdo si no se mitigan. Son: falta de regulación sobre la renovación de los miembros del Comité y sobre los criterios para dividir los recursos entre los ejes temáticos y los territorios del Plan; poco o ningún uso directo del documento PDRSX para las acciones del Comité Directivo; y la insipiente de instrumentos y prácticas encaminadas a prevenir/mitigar las desigualdades sociales en la región” (CGU, 2022, p. 37).

influencia de la Carretera BR-163 en el tramo Cuiabá/MT - Santarém/PA (**Plan BR-163 Sostenible**), establecido por el Decreto n. 6.290, del 6 de diciembre de 2007 y derogado por el Decreto núm. 10.346, de 11 de mayo de 2020.

El objetivo, en los términos de las directrices para la elaboración e implementación del Plan, sería un “[...] plan de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible para la región influenciada por la carretera Cuiabá-Santarém (BR-163), la cuya pavimentación está prevista en el Plan Plurianual 2004-2007” (Brasil, 2004, p. 3).

El documento preliminar también contenía una directriz expresa de planificación territorial: “Inserción de las obras de pavimentación de la BR-163 en un proceso de planificación estratégica para la planificación territorial y el desarrollo regional sobre bases sostenibles” (BRASIL, 2004, p. 10).

En un análisis crítico del plan y su ejecución, Antelo (2018) identifica que hubo ausencia de acción gubernamental concertada, así como altos antagonismos entre actores y, también, diferencias en las percepciones sobre los temas involucrados y la falta de selección y priorización de acciones y estrategias de ejecución.

Pastre (2018), a su vez, señala como problema central de las políticas públicas la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo – que difiere, por ejemplo, de un plan de desarrollo regional – con control de uso y ocupación del suelo, que establezca estándares institucionales para la asignación de recursos y resultados de políticas, de modo que en de acuerdo con los objetivos fijados, lo que se vería intensificado por fallas en la supervisión pública y el control social.

Así, el autor señala que “[...] la infraestructura, en lugar de modificar la dirección del flujo de la cosecha de granos en el Centro-Oeste [...] contribuyó a la expansión de la frontera agrícola hacia áreas forestales de Rondônia, Pará y Roraima” (PASTRE, 2018, p. 30), lo que

aumentaría los problemas de urbanización desordenada e intervenciones ambientales descontroladas.

El tercer resultado del Catálogo IPEA es el **Plan de Desarrollo Territorial Sostenible del Archipiélago de Marajó**, establecido por Decreto [sic] de 26 de julio de 2006 y derogado por Decreto no. 9784, de 7 de mayo de 2019.

El Decreto del 26 de julio creó el Grupo Ejecutivo Interministerial para monitorear la implementación de las acciones de competencia de los órganos federales en el archipiélago y elaborar el Plan¹¹.

Barros (2013) enfatizó la ausencia histórica y de largo plazo de acciones públicas en la región, destacando la necesidad de una coordinación interfederativa para superar obstáculos como el aislamiento físico-territorial, los índices de pobreza y la falta de apoyo productivo.

Tavares et al. (2017), valoran que el Plan, en educación, habría tenido un impacto bajo, ya sea por las tasas aún bajas o por la persistencia de comunidades aisladas y sin acceso. En materia de salud, se habría producido un aumento en el número de establecimientos, requiriendo programas de salud familiar y establecimientos de mediana y alta complejidad.

En cuanto al saneamiento básico, los autores consideran que habría habido un aumento en la recolección de residuos sólidos (especialmente debido a la contemporánea Política Nacional de Residuos Sólidos, en 2010), siendo aún necesarias otras políticas sobre el tema.

En cuanto a la ganadería, los autores consideran que habría baja inversión tecnológica, con escasa capacidad de desarrollo y competitividad, a pesar del importante potencial. En cuanto

¹¹ Texto completo del Plan disponible en: < https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_desenv_arquipelago_marajo.pdf >. Consultado el: 15 de junio. 2023. En el texto del plan, la categoría de territorio se utiliza como elemento estratégico en el siguiente sentido: “La planificación del territorio Marajoara emerge como base de todas las demás medidas encaminadas al pleno desarrollo de la región. Siglos de inactividad por parte de los organismos territoriales federales y estatales contribuyeron a la creación de una estructura territorial concentrada y anacrónica en el Archipiélago” (p. 83).

a las unidades de conservación, la región aún carecería de estudios masivos para evaluar la biodiversidad y las presiones antropogénicas y, por tanto, las respectivas medidas de protección.

La conclusión general del estudio es que “[...] la gestión municipal debe tener en cuenta los objetivos estipulados en el plan para brindar calidad de vida a la población, desarrollar económicamente la región y generar beneficios para el medio ambiente”.

El cuarto resultado del Catálogo IPEA es el **Programa de Operaciones Especiales de Protección Etnoambiental y Territorial – Proepet**, establecido por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) mediante Ordenanza no. 466, de 2021, cuyo objetivo es dar respuesta a situaciones de urgencia y emergencia encaminadas a la protección etnoambiental y territorial de los pueblos indígenas.

No se encontraron estudios evaluativos del Programa que permitan comprender argumentos a respecto del propósito de esta política, por lo que no se pueden analizar críticas o comentar las estrategias utilizadas en política, está fuera del alcance de esta tesis realizarlo sin fuentes críticas.

Sin embargo, el programa está vinculado directamente a la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de las Tierras Indígenas, objeto de análisis en el siguiente resultado.

El quinto resultado obtenido en el Catálogo IPEA es la **Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas**, establecida por el Decreto no. 7.747, de 5 de junio de 2012, con el objetivo de “[...] con el objetivo de garantizar y promover la protección, recuperación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales de las tierras y territorios indígenas [...]”.

Cunha (2019) entiende que el problema de esta política pública implicaría revertir una base

de significados anterior, a saber, sobre la cuestión de los derechos indígenas sobre la tierra, es decir, sobre las demarcaciones y las relaciones multiétnicas en los territorios, para que la política el objetivo sería, aunque un avance en el tema, un enfoque de asimilación e integración territorial.

Así, para el autor, en tal política, el Estado seguiría siendo “territorialista y territorializador” - siguiendo estrictamente su vocación moderna-, asimilando a su lógica todas y cada una de las manifestaciones sociales en su seno, utilizando, a través de la territorialización, técnicas de enseñanza, acceso y participación¹².

Martines (2023) considera que la PNGATI representó un hito en las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas en Brasil, al establecer orientaciones estatales que ampliaron su participación en la gestión territorial, así como en la formulación e implementación de acciones en sus tierras, promoviendo al mismo tiempo su ciudadanía, formación técnica y el reconocimiento de su diversidad cultural y étnica.

Por otro lado, el autor señala que más de una década de la creación de la PNGATI, el mayor obstáculo sigue siendo la incompatibilidad entre los marcos jurídicos y administrativos del Estado brasileño —caracterizados por una lógica holística, integradora y sistemática— y las formas de racionalidad propias de las tradiciones indígenas. Aunque estos instrumentos representan los principales canales de acceso a recursos públicos y a mecanismos de cooperación estatal, continúan siendo poco accesibles para las comunidades. Las dificultades también se extienden al ámbito de la vida cotidiana, donde la gestión indígena de los territorios enfrenta tensiones con valores predominantes de racionalidad universalista,

¹² El autor destaca: “Porque esta gama de relaciones de poder puede verse entre el Estado, los pueblos indígenas, las instituciones representativas indígenas y no indígenas, por ejemplo, y porque el territorio es un 'espacio definido por y basado en relaciones de poder', el territorio y territorialización se convierte en un eje fundamental que puede contribuir a comprender la relación histórica entre el Estado y los Pueblos Indígenas en Brasil. Al fin y al cabo, de manera desigual pero igualmente fundamental, pues el contacto el factor tierra-territorio ha sido crucial para la existencia del colonizador y también para los pueblos indígenas” (Cunha, 2019, p. 61).

individualismo y modelos igualitaristas presentes en las relaciones sociales, en el mercado y en las políticas públicas de salud, educación, empleo y asistencia social.

El sexto y último resultado que arroja el Catálogo del IPEA en materia de políticas territoriales es la **Política Nacional de Ordenamiento Territorial**¹³, política que no ha sido implementada, pero con un Proyecto fechado en 2006¹⁴.

Respecto a la no implementación de la política, a pesar de su constancia en las discusiones y en los instrumentos de gobierno sin mayor desarrollo, Alves (2023) aclara:

[...] se encontró que si bien aún aparece en documentos oficiales -Informes de Gestión del actual Ministerio, últimos Planes Plurianuales y Leyes Anuales de Presupuesto- más recientes. El término planificación territorial se ha vuelto aún más dudoso y polivalente con el paso de los años. Cuando se menciona, es una continuación del patrón posterior a 2007, que se expresa de dos maneras: a veces como un objetivo estratégico abstracto, a veces de una manera que no se distingue de otros planes y acciones regionales, urbanas y territoriales. Cuando se explica, a través de las siglas PNOT, se pospone sucesivamente en función de otras prioridades (ME, 2019; MDR, 2021). En otras palabras, podemos ver la continuidad de una presencia pro forma que viene funcionando como comodín para cualquier proyecto territorial. O, en ocasiones,

¹³ En la definición del Catálogo IPEA: “La adopción de un PNOT debe apuntar a estimular el uso y ocupación racional y sostenible del territorio, basado en una distribución más equitativa de la población y de las actividades productivas; valorar el potencial económico y la diversidad sociocultural de las regiones brasileñas; y reducir las disparidades y desigualdades espaciales, inter e intrarregionales”. Disponible en: <<https://catalogo.ipea.gov.br/politica/457/politica-nacional-de-ordenamento-territorial>>. Consultado el: 18 de junio. 2023.

¹⁴ BRASIL, Ministerio de Integración Nacional. Subsidios para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial – PNOT (Versión preliminar). Proyecto “Elaboración de subsidios técnicos y documento base para la definición de la Política Nacional de Ordenamiento Espacial - PNOT”. Disponible en: <https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/457_1.pdf>. Consultado el: 18 de junio. 2023. El concepto de territorio, adoptado en el documento, implica considerar que: “La configuración territorial es producto y productora de nuevas configuraciones. Define una serie de posibilidades de inversión y, por tanto, condiciona el rumbo de los procesos de concentración y desconcentración de la economía. Pero la materialización de estos procesos se da en el contexto de la articulación entre las estrategias competitivas de las grandes empresas y la acción del Estado en los tres niveles de gobierno, además, por supuesto, de los procesos sociales provenientes de la sociedad civil”. (pág. 14).

como inercia textual, que puede leerse como una intención sin sustento práctico. En todos los casos, la inexactitud no resuelta de los términos territorial y ordenamiento territorial en las políticas públicas de los Ministerios –que no corresponde a la comprensión y alcance de un PNOT (Cf. MI, 2005, 2006)– se reitera como una nebulosa persistente y, al mismo tiempo, al parecer, conveniente. En definitiva, como política nacional sigue sin existir. Sigue siendo una política nacional más entre las innumerables inertes del aparato legislativo brasileño. (Alves, 2023, en línea).

Verificadas así las discusiones en torno a los resultados de las políticas del Catálogo IPEA, pasamos a analizar los resultados del catálogo de la CEPAL para las políticas públicas brasileñas de desarrollo territorial.

Análisis de resultados del catálogo de la CEPAL

Analizando la encuesta en el “Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe” del 15 de junio de 2023, buscando “País: Brasil” en las áreas de Marcos Legales y Planes Nacionales en los temas de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial: para Planificación, se observa cero resultados del Plan y los mismos marcos legales que resultaron para la Planificación del Desarrollo.

Para Planificación del Desarrollo se obtuvieron 3 (tres) Planes y 4 (cuatro) Marcos Legales. Los Planes fueron: Estrategia Federal de Desarrollo (2020-2031); Plan Plurianual de Brasil 2020-2023; Plan Plurianual 2016-2019 de Brasil.

Los Marcos Legales: Decreto no. 9.810, de 30 de mayo de 2019 (Política Nacional de Desarrollo Regional); Decreto núm. 6.047, de 22 de febrero de 2007 (derogada por el Decreto N° 9.810/2019); Decreto núm. 4.297, de 10 de julio de 2002 (Criterios para la Zonificación

Ecológica-Económica de Brasil)¹⁵; y la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

De esta encuesta, el único hallazgo que aporta nuevos argumentos a los de la evaluación de las encuestas del IPEA es la ZEE, razón por la cual se analiza únicamente la política que se distingue de los demás resultados, ya examinados en el apartado anterior.

Santos y Ranieri (2013) destacan:

El final de la década de 1980 es visto por muchos como un hito para la Zonificación Ambiental (MILLIKAN; DEL PRETTE, 2000; LIMA, 2006), cuando pasó a ser conocida como Zonificación Ecológica-Económica (ZEE). En este momento, la planificación territorial en la Amazonía comienza a incorporar elementos ambientales en la búsqueda de una racionalidad ecológica en la planificación de su territorio [...] En un intento de utilizar la planificación territorial para un mejor uso de los espacios y las políticas públicas, la ZEE tiene como principal objetivo apoyar el desarrollo económico, sin abandonar las cuestiones ambientales, lo que justifica su nombre.

En este sentido, los autores ubican a la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) en la perspectiva de la Política Nacional Ambiental (PNMA), establecida mediante la Ley núm. 6.938, de 31 de agosto de 1981, especialmente porque el Decreto que crea la ZEE regula el art. 9º, inciso II (“zonificación ambiental”) del PNMA.

En este sentido, los autores ubican a la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) en la perspectiva de la Política Nacional Ambiental (PNMA), establecida mediante la Ley núm. 6.938, de 31 de agosto de 1981, especialmente porque el Decreto que crea la ZEE, Decreto n.

¹⁵ En los términos del Decreto: “Art. 2.º La ZEE, instrumento de ordenación del territorio de obligado cumplimiento en la ejecución de planes, obras y actividades públicas y privadas, establece medidas y normas de protección ambiental encaminadas a garantizar la calidad del medio ambiente, de los recursos hídricos y del suelo y la conservación de la biodiversidad, asegurando el desarrollo sostenible y mejorando las condiciones de vida de la población”.

4.297, de 10 de julio de 2002, regula el art. 9º, inciso II (“zonificación ambiental”) del PNMA.

El objetivo general del ZEE es, en los términos legales – artículo segundo del decreto –es:

[...] organizar, de manera articulada, las decisiones de los agentes públicos y privados en relación con planes, programas, proyectos y actividades que, directa o indirectamente, utilicen recursos naturales, garantizando el pleno mantenimiento del capital y de los servicios ambientales de los ecosistemas.

[...] El ZEE, en la distribución espacial de las actividades económicas, tendrá en cuenta la importancia ecológica, las limitaciones y las fragilidades de los ecosistemas, estableciendo prohibiciones, restricciones y alternativas de explotación del territorio, y determinando, cuando sea el caso, incluso la relocalización de actividades incompatibles con sus directrices generales.

Aún según Santos y Ranieri (2013):

En el caso de la Zonificación Ambiental (ZA), a pesar de las diferentes visiones sobre su papel, dependiendo del contexto en el que se discute y aplica, su comprensión como un instrumento de planificación territorial es incuestionable (SANTOS; RANIERI, 2013).

Así, en cierta medida, se puede considerar que los instrumentos del PNMA, especialmente la ZEE Zonificación Ambiental (ZA), pueden llenar un cierto vacío en el ordenamiento jurídico en materia de planificación territorial – incluso centrándose, desde esta perspectiva, en el aspecto ambiental.

Los instrumentos del PNMA, incluida la ZEE, constituyen, por tanto, la base de elementos

estratégicos de las políticas públicas de desarrollo y, más aún, del desarrollo territorial, ya que proporcionan los elementos a considerar si se pretende que la intervención siga parámetros acordes con los estándares de desarrollo sostenible.

Desde un enfoque crítico, Gutberlet (2002) señala que uno de los principales desafíos del ZEE en la Amazonía radicaría en la definición de escalas adecuadas para la planificación. Las escalas pequeñas y generalizadas, como las utilizadas en el zonamiento federal (1:3.000.000) y macro zonal estadual (1:1.000.000), tenderían a invisibilizar la complejidad socioeconómica, cultural y ambiental de los territorios, lo que puede conducir a errores de diagnóstico y a la formulación de políticas insostenibles a largo plazo. Estas escalas no permitirían captar con precisión los impactos locales, los usos específicos del suelo ni la diversidad sociocultural de las comunidades, además no reflejarían adecuadamente los grados de degradación ambiental.

También se identificarían limitaciones cartográficas, como la dificultad de interpretar mapas técnicos por parte de la población local, lo que limita la apropiación social del conocimiento generado. A ello se suma la escasa participación de la sociedad civil en el proceso de zonificación, especialmente en la fase de diagnóstico, lo que dificultaría el compromiso posterior con la gestión y planificación territorial. Otro problema estructural estaría relacionado con la falta de regularización y legalización de la tenencia de tierras y la ausencia de datos sistematizados sobre la situación de la tierra, lo que comprometería la viabilidad e implementación de las propuestas de ordenamiento.

Finalmente, el autor advierte sobre la subvaloración del conocimiento tradicional, transmitido oralmente por pobladores locales, cuya exclusión de los diagnósticos técnicos representaría una pérdida significativa de saberes sobre el manejo de los recursos y las dinámicas territoriales amazónicas.

A continuación, se presenta una tabla con datos de las investigaciones recopiladas, como síntesis para la visualización de los objetos y factores involucrados en la ejecución de políticas de desarrollo territorial.

Tabla 3 - Resultados del relevamiento teórico sobre políticas federales brasileñas sobre desarrollo territorial

<i>Catálogo</i>	<i>Política / Período</i>	<i>Objeto y Lei</i>	<i>Delimitación geográfica</i>	<i>Obstáculos prácticos</i>	<i>Críticas a la planificación</i>
<i>IPEA</i>	Plan de Desarrollo Territorial Sostenible del Xingu – 2010-2020	Finalidad de promover políticas públicas que resulten en la mejora de la calidad de vida de la población que habita su área de cobertura. Decreto no. 7.340, de 21 de octubre de 2010, derogado por el Decreto núm. 10.524, de 20 de octubre de 2020.	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilância, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará y Vitória do Xingu, en el Estado de Pará, Brasil.	Reducción de la representación en los comités; Dificultad en la identificación de demandas locales; Falta de regulación sobre la renovación de los miembros del Comité y sobre los criterios para dividir los recursos entre los ejes temáticos y los territorios del Plan; Poco o ningún uso directo del documento PDRSX para las acciones del Comité Directivo; Insipiente de instrumentos y prácticas encaminadas a prevenir y mitigar las desigualdades sociales en la región.	Generalidad de objetivos y metas; falta de datos que respalden la evidencia; fragilidad de los indicadores; pobreza de diagnóstico; alternativas y escenarios mal elaborados. Enfoque socioeconómico y falta de una estrategia ambiental; Superficialidad y generalidad.
<i>IPEA</i>	Plan BR-163 Sostenible	Plan de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible para la región influenciada por la carretera Cuiabá-Santarém (BR-163), la cuya pavimentación está prevista en el Plan Plurianual 2004-2007. Parte de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR); conjunto de acciones a escala subregional. Decreto n. 6.290, del 6 de diciembre de 2007, derogado por el Decreto núm. 10.346, de 11 de mayo de 2020.	Abarca 71 municipios: 37 en Mato Grosso, 28 en Pará y seis en Amazonas.	La infraestructura, en lugar de modificar la dirección del flujo de la cosecha de granos en el Centro-Oeste contribuyó a la expansión de la frontera agrícola hacia áreas forestales de Rondônia, Pará y Roraima” (PASTRE, 2018, p. 30); Problemas de urbanización desordenada; Intervenciones ambientales descontroladas; Antagonismos entre actores; Diferencias en las percepciones sobre los temas involucrados.	Ausencia de acción gubernamental concertada; Falta de selección y priorización de acciones y estrategias de ejecución; Ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo;
<i>IPEA</i>	Plan de Desarrollo	Implementación de las acciones	Abarca 16	Aislamiento físico-territorial;	Fallas en la previsión de acceso a

	Territorial Sostenible del Archipiélago de Marajó	de competencia de los órganos federales en el archipiélago y elaborar el Plan; Decreto [sic] de 26 de julio de 2006, derogado por Decreto no. 9784, de 7 de mayo de 2019.	municipios: Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure	Índices de pobreza; Falta de apoyo productivo; Escasa capacidad de desarrollo y competitividad;	comunidades sin conectividad y aisladas; Construcción de establecimientos de salud, pero sin programas ni soporte de mediana y alta complejidad; Escaso diagnóstico sobre la biodiversidad y las presiones antrópicas, lo que genera deficiencias en las medidas de protección; Gestión municipal debe tener en cuenta los objetivos estipulados
<i>IPEA</i>	Programa de Operaciones Especiales de Protección Etnoambiental y Territorial – Proepet	Responder a situaciones de urgencia y emergencia orientadas a la protección etnoambiental y territorial de los pueblos indígenas	Territorio nacional	Cuestión de los derechos indígenas sobre la tierra: sobre las demarcaciones y las relaciones multiétnicas en los territorios; Enfoque de asimilación e integración territorial; Incompatibilidad entre los marcos jurídicos y administrativos del Estado brasileño y las formas de racionalidad propias de las tradiciones indígenas;	Persistencia del enfrentamiento cultural entre visiones del mundo y de los intentos de aplicación de técnicas de enseñanza, acceso y participación, que terminan resultando en asimilación e integración territorial.
<i>IPEA</i>	Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas	Garantizar y promover la protección, recuperación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales de las tierras y territorios indígenas, asegurando la integridad del patrimonio indígena, la mejora de la calidad de vida y las condiciones plenas de reproducción física y cultural, respetando su autonomía sociocultural. Decreto no. 7.747, de 5 de junio de 2012	Territorio nacional		
	Política Nacional de	No ha sido implementada.	Territorio	Falta de claridad operativa en el	Ambigüedad conceptual y falta de

<i>IPEA</i>	Ordenamiento Territorial	La implementación de un PNOT busca promover un uso equilibrado y sostenible del territorio, valorando su diversidad y reduciendo desigualdades espaciales.	nacional	uso del concepto; Debilidad institucional y normativa; Desvinculación entre discurso y práctica; Falta de continuidad y priorización en la agenda gubernamental; Instrumentalización política del discurso territorial.	precisión terminológica; Ausencia de operacionalización concreta; Subordinación a otras prioridades políticas; Uso instrumental del concepto; Falta de institucionalización efectiva.
	Zonificación Ecológica-Económica (ZEE)	Instrumento de ordenación del territorio que debe ser obligatoriamente seguido en la implementación de planes, obras y actividades públicas y privadas. Política Nacional Ambiental (PNMA) , Ley núm. 6.938, de 31 de agosto de 1981: La preservación, mejora y recuperación de la calidad ambiental propicia para la vida, con el objetivo de garantizar, en el país, condiciones para el desarrollo socioeconómico, los intereses de la seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana.	Territorio nacional	Baja participación de la sociedad civil; Falta de apropiación social del conocimiento; Falta de regularización fundiaria; Inviabilidad de implementación de acciones propuestas.	Escalas inadecuadas; Generalización diagnóstica; Falta de incorporación del conocimiento tradicional; Limitaciones en la representación cartográfica; Desarticulación entre escala y toma de decisiones.

CEPAL

Fuente: Elaboración propia.

Discusión crítica

De los relevamientos realizados en los catálogos de políticas públicas, la cuestión territorial fue sin duda la más compleja.

Tanto es así que quedó claro que, si bien los estudios preliminares han desarrollado la complejidad del concepto, como queda claro en el caso de la (inexistente) política de planificación territorial brasileña, es difícil que la categoría, en toda su sustancia y potencial, para ser llevado a la práctica (o a la implementación de una política pública) sin ser eliminado del texto definitivo o, más aún, sin que la política siquiera haya sido implementada.

Si bien se puede entender que la ZEE (ZA) llena un cierto vacío en la política de ordenamiento territorial, lo cierto es que su alcance se ve notablemente limitado en la magnitud de las relaciones que una política de ordenamiento debe abarcar.

Por los objetos y objetivos de las políticas analizadas, se observa que estas se desarrollan en espacios de gran potencial económico y de debate no solo político, sino también ideológico, con un elevado y complejo número de actores e intereses económicos y culturales involucrados, sin mencionar la biodiversidad y el potencial económico de las localidades implicadas.

A través de la fluctuación de los sentidos, parece hacerse evidente que una comprensión del territorio, más allá de la dogmática del Estado Moderno y de su soberanía espacial, deberá afrontar las dimensiones del desarrollo sostenible (economía, sociedad y medio ambiente), así como ir más allá de estas categorías y ahondar en las relaciones de poder en el tejido específico que se pretende intervenir a través de la política. Quizás este sea el punto más delicado del tema.

Como la categoría de territorio lleva consigo fuertemente la noción de poder y, por tanto, de conflicto de intereses, los proyectos que tocan la categoría quedan con una disolución de la política basada en fallas del Estado y juegos de fuerza concretos, en el territorio específico.

Como estas políticas, en los casos vistos, intentan operar en territorios de alto conflicto e intereses ideológicos, el intento parece diluirse precisamente en la espacialidad que pretendía ser transformadora, dialógica o armonizadora.

La colaboración interfederativa aparece en todas las políticas como un elemento de éxito, lo que se refleja en la calidad de la construcción de espacios, gobernanza y comités de participación, con afinidad con entidades gubernamentales y otros actores que habitan el territorio.

Esta articulación, con énfasis en los aspectos locales, resulta decisiva no sólo en la mejor asignación de recursos sino también, principalmente, en el diseño efectivo de objetivos y metas consistentes con la realidad, que puedan proporcionar indicadores verdaderos y, así, promover un desempeño efectivo. y racional.

Los autores que analizan estas políticas, por tanto, han demostrado que:

En tiempos de recursos más limitados, se convierte en un esfuerzo ineludible garantizar una mayor eficacia y eficiencia en el uso de las fuentes existentes. En este caso, la coordinación de diferentes políticas públicas con impactos en el territorio es fundamental. La dimensión referida a la coordinación no debe limitarse solo a los aspectos sectoriales de las políticas nacionales, sino también al nivel de coordinación federativa de estas políticas (Monteiro Neto, 2017, p. 58-59).

Por lo tanto, se puede entender que una política pública que pretenda mínimamente abordar la cuestión del territorio sin reducirla a un sinónimo de desarrollo regional o similar necesitará

enfrentar la complejidad política y espacial que trae consigo la noción de territorio.

A pesar del elevado número de instrumentos y técnicas de gestión del territorio, resulta evidente el carácter fuertemente político del desarrollo de las políticas de desarrollo territorial, en el que la planificación constituye un momento y un proceso que puede generar completitudes o no completitudes, ambas representando diversos espacios de actuación y omisión que son indicativos del grado y alcance de la acción política.

Como se señaló al inicio del enfoque conceptual, el territorio posee la característica de ser una red de relaciones con raíces históricas, configuraciones políticas e identidades. En este sentido, en los capítulos siguientes se explorará la relación entre territorio y redes, examinando cómo ambos pueden imbricarse hasta el punto de ser posible hablar de una categoría de planificación estratégica: el territorio-red.

TÍTULO II – MARCO CONCEPTUAL

El Capítulo III presenta el concepto de territorio-red, marco conceptual para el desarrollo de la investigación de esta tesis y para la estructuración del modelo propuesto. El territorio-red constituye una especificación conceptual contemporánea del concepto de territorio, abordando sus elementos y buscando comprender cómo pueden conformar un conjunto articulado para el diseño de una estrategia en la planificación de políticas públicas orientadas al desarrollo territorial.

En el primer capítulo se realizó un abordaje conceptual básico sobre la planificación estratégica y el desarrollo territorial, con el fin de fundamentar la revisión de literatura presentada. En el presente capítulo, se profundiza en una clasificación específica del territorio, a partir de la cual será posible extraer las bases para el diseño metodológico del enfoque territorial, tal como se desarrollará en la parte siguiente de esta tesis – Parte II – Diseño Metodológico.

CAPÍTULO 3 – LA RED-TERRITORIO COMO CATEGORÍA ESTRATÉGICA PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO¹⁶

Los estudios analizados evidencian que la planificación estratégica territorial enfrenta desafíos estructurales: fragmentación institucional, rigidez metodológica, débil apropiación social de los procesos, desconexión entre escalas y dificultades de implementación.

¹⁶ El capítulo, publicado originalmente en forma de artículo, fue planificado con otros artículos en base al proyecto de investigación y adaptado a la composición de la tesis. Capítulo escrito con base en: SILVA, Luiz Augusto. El territorio en red como categoría estratégica para la planificación del desarrollo. EN: BIRNFELD, Carlos André; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. [Coordinación]. **Derecho Administrativo y Gestión Pública I**. XII Encuentro Internacional de CONPEDI Buenos Aires – Argentina. Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Aunque cada investigación revisada aporta enfoques relevantes —desde perspectivas ecosistémicas y participativas hasta experiencias de planificación a largo plazo o agendas de desarrollo sostenible—, persiste una carencia transversal: la ausencia de una concepción más relacional, viva y dinámica del territorio. Es precisamente en esa laguna teórica donde se inscribe la propuesta del territorio-red.

Entendido como una trama de relaciones, flujos, actores y sentidos que se articulan en distintas escalas y dimensiones de la vida colectiva, el territorio-red ofrece un marco conceptual capaz de afrontar tales limitaciones.

En lugar de tratar el territorio como una superficie a ser ordenada o un espacio a ser administrado, esta perspectiva lo concibe como una construcción histórica y política, marcada por vínculos sociales, interacciones institucionales, movilidades, memorias y disputas.

Esta perspectiva permite integrar elementos que las investigaciones demandan, pero que los modelos tradicionales no contemplan plenamente. Por ejemplo, favorece una gobernanza más distribuida y participativa (como propone la Plataforma Ceará 2050), acoge múltiples escalas de planificación (como en los casos de la agricultura familiar y la economía solidaria), y reconoce la complejidad de los procesos de desarrollo sostenible (como en la experiencia Slow City o en las agendas territorializadas de salud y medio ambiente).

Así, el territorio-red no es solo una categoría conceptual complementaria, sino un desplazamiento paradigmático: desplaza el énfasis del territorio como objeto de la política pública hacia el territorio como sujeto relacional de la acción colectiva. Con ello, amplía las posibilidades de elaboración de modelos estratégicos más coherentes con la realidad concreta, sus actores y sus conflictos, resignificando los propios fundamentos de la práctica de la planificación territorial.

Hablar de planificación estratégica para el desarrollo territorial implica enfoques multidisciplinarios en los que el Estado – y, por lo tanto, el derecho – asume un papel de apoyo a la planificación y de articulación entre los actores.

Esta característica sitúa el problema del desarrollo territorial en el contexto de las preocupaciones de derecho, democracia, desarrollo e integración.

De este modo, la planificación estratégica para el desarrollo territorial puede ser un enfoque técnico que puede ordenar los recursos e impulsar el crecimiento sostenible e integrado de un territorio específico y regionalizado, con respeto al medio ambiente y a las personas.

En este capítulo se propone verificar posibles elementos básicos para construir una planificación basada en la idea de territorio en red como directriz estratégica, además de la tradicional idea de contigüidad o vecindad espacial que aún marca la racionalidad jurídica.

La comprensión tradicional del Derecho Constitucional y Administrativo sobre el territorio abarca una comprensión que progresivamente fue históricamente redefinida por la Geografía y la Sociología, planteando nuevos desafíos a la comprensión de la espacialidad, las ubicaciones y los modos de interacción social. Estos desafíos también aportan un nuevo potencial, por ejemplo, a la efectividad de los derechos fundamentales.

Lejos de ser meras garantías abstractas, estos derechos deben entenderse como condiciones concretas para la dignidad, la participación y la equidad en los territorios. Su realización efectiva implica no solo su reconocimiento formal, sino la capacidad estatal y social de asegurar su vigencia a través de políticas públicas integradas, accesibles y sensibles a las diversidades territoriales y culturales.

De esta manera, pretendemos agregar enfoques contemporáneos al tema, para proyectarlos dentro de un sistema estratégico y así incorporar filosofías constitucionales de desarrollo,

comunidad y funcionamiento social complejo.

Sin negar las actuales concepciones de territorio en el Derecho, la idea central es, más bien, ver en la profundidad de los debates sobre el territorio una alternativa para ampliar la calidad y alcance de las políticas públicas, especialmente de planificación, respecto de las peculiaridades de la comprensión avanzada del territorio.

La premisa es que el desarrollo territorial no se restringe necesariamente a un único espacio físico contiguo, ni atañe exclusivamente a un ordenamiento con fines económicos.

Tal desarrollo puede ser impulsado por la cooperación entre diferentes actores, mediada por las tecnologías de la información y la comunicación, de modo que los actores se reúnan en espacios distantes entre sí, remodelando las fuerzas sociales disponibles para buscar la solución de los problemas públicos con manifestación local o dispersa.

La hipótesis es que el significado mismo del territorio indica la dirección del desarrollo en ese contexto (que no es un contexto cerrado), además de atraer hacia sí la necesidad de una planificación participativa y estratégica en la medida en que visión, valores y objetivos también involucran el contexto territorial.

Esta conjunción es una estrategia fundamental para fomentar la colaboración entre actores a través de la formación de redes de cooperación, que se basan en vínculos e interacciones establecidas independientemente del espacio físico – especialmente los vínculos peculiares entendidos como una comunidad.

Una estrategia de red-territorio de este tipo exige elementos comunitarios como forma de interacción social y gobernanza, con el fortalecimiento de los vínculos entre las personas y la formación de un significado común, lo que se suma al desafío de construir tales relaciones sociales en la planificación.

Dicha dinámica implica rescatar un sentido vivo de comunidad y, al mismo tiempo, pertinencia constitucional, aunando fuerzas gestoras y fuerzas sociales en la producción de convivencia significativa. Además, permite también pensar y planificar la implementación de los derechos fundamentales de manera igualmente integrada, creando el mismo escenario de objetivos y desarrollos.

Territorio-red y Multiterritorios

En el primer capítulo se discutieron los conceptos de planificación estratégica y desarrollo territorial, abordándose el concepto de territorio en ese contexto como parte del enfoque de los estudios relacionados con el tema de la tesis. En este capítulo, se profundiza el análisis de una subcategoría conceptual del territorio, el territorio-red, que proporciona fundamento para el desarrollo del modelo propuesto en esta tesis.

En el contexto de la formulación de políticas públicas, y en un sentido más amplio, el territorio es un concepto jurídico clásico, como lo es la noción de personalidad, siendo determinante en la generación de criterios y categorías en las más diversas ramas del Derecho (por ejemplo: territorialidad; territorialidad de competencia; territorialidad de las leyes; territorio estatal, municipal, nacional, etc.).

José Afonso da Silva, constitucionalista brasileño, concibe el territorio, en términos sintéticos, como el espacio delimitado en el que el Estado ejerce de forma exclusiva y efectiva su poder soberano sobre personas y bienes. En consonancia con esta perspectiva, destaca Silva que Hans Kelsen, jurista alemán, define territorio como el ámbito de validez del orden jurídico estatal (Silva, 2011, p. 98).

Según De Plácido e Silva (2012, p. 1384), el concepto jurídico de "territorio", en su acepción

amplia, designa toda la extensión de tierra ocupada por un pueblo, configurándose como el espacio destinado al asentamiento de una colectividad política. El autor vincula su etimología a la noción de “tierra”.

Silva (2012, p. 1385) también admite la posibilidad de un “territorio ficticio” en el Derecho, en contraposición al “territorio real, que se basa en una verdad o realidad geográfica” – y, vale decirlo, incluso si “opuesto”, sigue la misma lógica.

Para el autor, el uso de estos territorios sería especialmente común en el Derecho Internacional: los barcos y las aeronaves, en determinadas condiciones, producirían los efectos de territorio, así como la atmósfera territorial y el mar territorial, la atmósfera superior y la alta mar, igualmente, estaría delimitada por la ficción jurídica.

Castro (1962, p. 102), de otra manera, advirtió que “territorio” no derivaría de “tierra”, sino de “terrere”, cuyo significado latino es expulsar y quitar, demarcando así una zona de dominancia, de fortaleza. Este sería el “territorio legal”, distinto del “territorio físico”. Para el autor, el territorio no debe ser comprendido como una simple extensión geográfica, sino como la manifestación concreta del ejercicio del poder soberano. Representa, en esencia, el ámbito dentro del cual el Estado despliega su autoridad y puede legítimamente impedir o rechazar la interferencia de poderes externos en asuntos de su competencia.

Fabriz y Ferreira (2001) analizan los elementos que componen el Estado a partir de una tríada clásica: pueblo, soberanía y territorio. Según los autores, el término “territorio” se origina del verbo latino *terreo* o *territo*, asociado a la noción de intimidación o temor, o sea, a la capacidad de imponer autoridad. Desde esta perspectiva, el poder estatal se ejerce sobre una base territorial específica. Asimismo, sostienen que el territorio está constituido por el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las aguas interiores —como ríos y lagos— y las aguas fluviales

(2001, p. 130).

El hilo conductor de estas definiciones es el del poder soberano vinculado a un espacio. Incluso cuando está vinculado al espacio geográfico, el significado jurídico surge de la presencia de un poder soberano que confiere autoridad y significados de poder a diferentes orientaciones sociales. Y aunque se considere la existencia de diferencias sociales, éstas permanecen homogeneizadas bajo un mismo mando.

El orden jurídico, informa Castro (1962, p. 103), concebido como un conjunto de criterios oficiales para valorar los hechos, no se encuentra directamente vinculado a la localización geográfica del Estado. En este sentido, no puede ser clasificado como territorial ni extraterritorial. Constituye una entidad sin ubicación espacial definida, que no se fija ni se desplaza en relación con el espacio físico sobre el cual se ejerce la soberanía. Su vigencia depende únicamente del ámbito de actuación de una autoridad jurisdiccional específica.

De las definiciones anteriores se desprende claramente, se reitera, que el poder soberano es el concepto clave al que el territorio, cuando no sólo proporciona una base, sino que de hecho se somete. Incluso cuando está vinculado al espacio geográfico, el significado jurídico surge de la presencia de un poder soberano que confiere autoridad y significados de poder a diferentes orientaciones sociales. Una vez más, las relaciones sociales son fuerzas subordinadas.

Cabe destacar que los conceptos de territorio tienen sus limitaciones. Analizando los diferentes conceptos y concepciones (naturalistas, económicas, jurídico-políticas, idealistas, materialistas), Haesbaert (2021) explora las posibilidades integradoras y relacionales del significado del territorio.

Una lectura avanzada de la Geografía, como la propuesta por Haesbaert, confiere una multidimensionalidad a la noción de territorio que, como se pretende en este artículo, puede

redimensionar y potenciar el propio Derecho Administrativo, la Gestión Pública y, en particular, las políticas públicas.

Un punto importante de esta noción ampliada de territorio está en el propio movimiento de territorialización.

Territorializar implica establecer mediaciones espaciales que posibiliten ejercer un poder concreto sobre nuestra reproducción como colectiva social — y, en ciertos casos, también como sujetos individuales. Se trata de un poder simultáneamente multiescalar y multidimensional, que abarca dimensiones tanto materiales como simbólicas, combinando dominación y apropiación. En este contexto, la cuestión central se vuelve: ¿qué elementos espaciales deben ser controlados para que podamos construir nuestros territorios en la contemporaneidad? (Haesbaert, 2021, p. 97).

Se advierte que, en este sentido, que el espacio se pone en disputa, en la medida en que su control produce posibilidades multiescalares y multidimensionales de lugares, territorios adecuados a los sujetos que lo demandan. Esto difiere de los grandes bloques legitimadores del poder soberano.

Aún para Haesbaert, además de su marcada diversidad histórica, el concepto de territorialización también presenta una importante variación geográfica. No significa lo mismo territorializar para un pueblo indígena de la Amazonía que para ejecutivos de alto nivel en una corporación transnacional. Cada actor establece sus vínculos con el espacio de maneras muy distintas. Para algunos, el territorio representa un espacio de refugio y sustento, con énfasis en lo local; para otros, tiene valor como nodo estratégico dentro de redes y articulaciones de alcance global (Haesbaert, 2021, p. 97).

Esta complejidad del territorio (de los territorios), que cobra significación para los procesos

de reproducción de la vida social, de las comunidades y de los individuos, amplifica la extensión del territorio como foco de cuidado, por ejemplo, en la formación de una política pública.

Obsérvese que son dos tipos de racionalidad, una del territorio de la soberanía estatal — basada en el control, la delimitación y la autoridad centralizada, y otra del territorio múltiple: más dinámica, relacional y fundamentada en redes, prácticas sociales y apropiaciones diversas.

Estas racionalidades no se excluyen ni se niegan entre sí; por el contrario, interactúan y coexisten en distintos niveles y contextos. La evidencia empírica muestra que, en la realidad contemporánea, el territorio de la soberanía (de carácter jurídico-político) convive con formas múltiples de territorialidades (simbólicas, culturales, digitales o funcionales), lo cual exige marcos analíticos que reconozcan esta complejidad sin reducirla a una lógica única. Esta perspectiva resulta clave para comprender fenómenos como la pluralidad de pertenencias, las disputas territoriales y los arreglos interjurisdiccionales en un mundo globalizado.

Así, las racionalidades pueden interactuar en un mismo conjunto de acciones sobre el espacio, pueden tener conflictos entre sí, e incluso una puede fomentar a la otra. Este último caso ocurre cuando un territorio de la soberanía reconoce la multiplicidad y la incorpora en sus posibilidades.

Se admite la convivencia de diferentes perfiles y velocidades de relaciones y transformaciones ocurridas en el territorio, implicando igualmente múltiples sujetos, intereses variados y, en cierta medida, parece necesario para la planificación estratégica, al menos, un mínimo de sentimiento común.

La perspectiva de lo “común”, aunque no constituya el eje conceptual de la tesis, aporta un

elemento sociológico y de comportamiento colectivo que parece ejercer un efecto sumamente relevante sobre el territorio. La teoría de la acción colectiva permitió replantear —de manera más compleja y ajustada a la realidad— los términos del debate sobre la idoneidad de los distintos regímenes de propiedad y modelos de gobernanza para garantizar la sostenibilidad y productividad de diversos bienes, superando así una discusión tradicionalmente cargada de sesgos ideológicos.

Desde la perspectiva de Ostrom, el diseño de políticas públicas debe afinar su enfoque, considerando la especificidad y complejidad de los desafíos socioambientales. Las dicotomías clásicas entre propiedad privada, colectiva o pública son sustituidas por interrogantes centradas en los arreglos institucionales concretos, los incentivos que producen, los contextos que los posibilitan, y las capacidades que permiten a los grupos enfrentar los dilemas propios de la gestión de los bienes comunes en situaciones determinadas. La comunidad no es entendida como una panacea universal; en su propuesta, tanto el Estado como el mercado siguen teniendo funciones relevantes, e incluso se admite que ciertos mercados funcionales pueden operar como bienes públicos. No obstante, se reconoce que la comunidad local suele tener un papel decisivo en el éxito o el fracaso de la gestión de estos bienes (Merino Pérez, 2014).

Orientadas por una cierta perspectiva de lo común, ya sea por un orden de valores, por intereses compartidos o por relaciones económicas buscadas, la perspectiva de red, en tanto, comienza a diferenciarse y asumir el potencial de generar nuevas configuraciones territoriales. Las redes juegan un papel fundamental en este movimiento de actualización y cambio del espacio y del poder.

Es importante no equiparar de forma automática las redes territoriales con las redes físicas o técnicas. A diferencia de quienes emplean el concepto de redes territoriales como equivalente

a infraestructuras materiales concretas, aquí se utiliza el término para destacar su función en los procesos de (re)territorialización, entendidos como dinámicas de construcción territorial que implican tanto el control y dominio material del espacio como su apropiación simbólica (Haesbaert, 2021, p. 294).

En este sentido, es importante considerar que los procesos son concurrentes, es decir, múltiples territorios pueden coexistir en un mismo espacio físico, permeados por redes simbólicas y moldeados por su historia.

Esta intensidad de los flujos, en el análisis de Haesbaert, permite pensar en la multi territorialización. La multiterritorialidad se refiere a un proceso complejo de reterritorialización que no se limita a la simple superposición o interconexión de distintos tipos de territorios, como los territorios de zona y los territorios en red, sino que implica también su vivencia y reconstrucción de forma singular por parte de individuos, grupos sociales o instituciones. Esta reconfiguración territorial se caracteriza por una estructura en red, con marcadas connotaciones rizomáticas, es decir, sin una jerarquía predefinida (Haesbaert, 2021, p. 343).

La propia territorialización encuentra, en los movimientos con otras territorialidades, las fuerzas necesarias para que las relaciones que establecen, aunque sea provisionalmente, el territorio de pertenencia pueda ser experimentado y reconstruidas. Sin embargo, la vida de los territorios y la multi territorialización no se desarrollan sin apoyo institucional y cultural.

Las condiciones que posibilitan la realización de la multiterritorialidad comprenden, entre otros factores, una mayor diversidad territorial —lo que explica el papel destacado de las grandes metrópolis como espacios privilegiados por la variedad de territorios que concentran—, así como una mayor disponibilidad y/o accesibilidad a las redes y conexiones, lo que

favorece una mayor fluidez espacial. Además, el carácter rizomático o menos centralizado de dichas redes, junto con la situación socioeconómica, la libertad (individual o colectiva) y cierto grado de apertura cultural, son elementos clave para que esta multiterritorialidad pueda ser efectivamente vivida y construida (Haesbaert, 2021, p. 343).

Esta comprensión de Haesbaert revela inmediatamente que una política pública para promover el desarrollo territorial no puede privarse de conocer las particularidades del espacio en el que pretende intervenir, cuáles son los flujos y perfiles de estas multiterritorializaciones y sus redes, como quien observa un ecosistema a lo largo de que pretenden intervenir o realizar una práctica.

La conectividad y el acceso potencial a diferentes territorialidades amplifican la multiterritorialidad, además de fortalecer los territorios, en la medida en que se puedan desarrollar sus procesos de vida.

La multiterritorialidad, o, con mayor precisión, la multi territorialización, si se desea destacar su carácter procesual, hace referencia a la capacidad de acceder o articular diversos territorios. Esta conexión puede darse tanto mediante una movilidad física, es decir, a través del desplazamiento concreto en el espacio, como mediante una movilidad virtual, entendida como la activación de distintas territorialidades sin necesidad de traslado, como ocurre en las experiencias espacio-temporales mediadas por el ciberespacio (Haesbaert, 2021, p. 343-344).

La noción de Haesbaert es filosóficamente densa y avanzada. El actual concepto de territorio puede encontrar también contornos más pragmáticos que resultan igualmente útiles para repensar la forma en que el Derecho Constitucional y Administrativo ha entendido el territorio, lo que influye directamente en el comportamiento de la gestión pública y el diseño de las políticas públicas.

Por lo tanto, el territorio puede ser entendido, de forma sintética, como un espacio socialmente construido y atravesado por relaciones de poder, no fijo ni permanente, que se define tanto por sus recursos físicos, naturales e industriales, como por los valores históricos y culturales que otorgan identidad a sus habitantes.

Esta concepción abarca tanto la configuración de espacios contiguos —vinculados por relaciones de vecindad— como la de espacios en red, conectados por dinámicas sociales que enlazan diferentes lugares.

Desde esta perspectiva, el territorio se presenta como una base flexible, influenciada por fuerzas internas y externas, constantemente atravesada por disputas o alianzas en procesos históricos de apropiación, dominio y transformación, que pueden conducir a su expansión, reconfiguración o desplazamiento (Silva, 2013, p. 14-15).

Se advierte que la comprensión del territorio proporciona el eje estratégico para su uso en el contexto de la planificación, indicando valores y soportes constitucionales a los que debe adherirse el formulador de políticas públicas.

Promover el desarrollo como fomentar la red

El concepto de desarrollo territorial inevitablemente trae consigo la comprensión de desarrollo y territorio como categorías que forman la base del concepto.

Hasta este momento de verificación conceptual, está claro que la promoción del desarrollo resulta en gran medida de la promoción del territorio-red, motor de la dinámica de multi territorialización. Esta promoción significa fomentar acuerdos adecuados para cultivar las posibilidades de territorializaciones múltiples.

La comprensión del territorio, desde diferentes perspectivas, considera un espacio geográfico

cuya extensión estaba definida por algún hito, la mayoría de las veces trazado por límites, fronteras, relaciones de vecindad y contigüidad. Este es el caso de las aglomeraciones y distritos industriales (Lima; Oliveira Neto, 2019), por ejemplo, o incluso la lógica de los Estados Nacionales y las unidades administrativas internas.

Inmediatamente, se advierte la importancia de este territorio, como tramo, que incide en la estrategia, por ejemplo, de promover el desarrollo socioeconómico de un determinado lugar y por tanto se convierte en un criterio para pensar y abordar el espacio.

Con el advenimiento y aceleración de los procesos de globalización, se hizo común hablar y entender movimientos de desterritorialización, que quitaron la noción de desarrollo del territorio arraigado, demostrando que los territorios están vivos y cambiantes, incluso a través de afluencias de información y comunicación.

La desterritorialización, es importante mencionar, se refiere a la ruptura con los vínculos tradicionales entre el territorio y sus fundamentos culturales y sociales, mientras que la reterritorialización alude a la creación de nuevos lazos que sustituyen los anteriores. Esta dinámica en la re significación del territorio incide directamente en las perspectivas estratégicas organizacionales.

Según Pereira y Carrieri (2005), el análisis de la ocupación de espacios simbólicos y físicos —una dimensión aún poco abordada en los estudios organizacionales brasileños— puede ofrecer valiosas contribuciones al campo de la gestión, al evidenciar relaciones y procesos organizativos originados en construcciones socio históricas específicas.

Examinar los efectos de la desterritorialización y reterritorialización permite identificar posibles impactos tanto en los individuos como en el desempeño de las organizaciones, especialmente cuando se produce un vaciamiento del contenido relacional y singular de los

espacios corporativos, afectando la identificación entre personas y organizaciones.

En el contexto brasileño, avalian Pereira y Carrieri (2005), esta problemática adquiere particular relevancia, ya que posibilita una nueva lectura de las estrategias organizacionales y visibiliza distintas experiencias a través de las cuales se producen transformaciones en la formulación de políticas y tecnologías de gestión —muchas veces importadas—, cuyos resultados se concretan mediante procesos de bricolaje en entornos marcados por la diversidad cultural del país.

Haesbaert (2021, p.117) asevera que “una de las discusiones más importantes hoy en Geografía es la que involucra la distinción (o interacción) entre territorio y red”.

Por tanto, la comprensión del territorio, el espacio y la intensidad de las fuerzas y relaciones de poder parece afectar directamente la calidad del desarrollo territorial propuesto por un enfoque de planificación. Las redes, a su vez, hacen aún más complejo el conjunto de relaciones en el espacio producido socialmente.

Se advierte que existe una tensión en las comprensiones y diferentes medidas de los énfasis del territorio, conformando así los puntos de conducción de la política pública para promover el desarrollo, por ejemplo, o incluso la teoría básica de una norma, como ocurre con la comprensión desarrollo constitucional.

Esta tensión, que el Derecho Constitucional busca sostener para componer, se expresa por la apropiación del territorio centrada exclusivamente en su potencial para atraer inversiones y maximizar la rentabilidad suele derivar en un uso depredador de los recursos naturales, sociales y culturales.

En contraste, cuando el desarrollo se fundamenta en una concepción sistémica e inclusiva del territorio, se fomenta la creación de lazos de identidad y solidaridad, lo que puede ofrecer

mayores condiciones para una sostenibilidad duradera (Dallabrida, 2016).

Se enfatiza la importancia del contexto local, las interacciones sociales, culturales, políticas y económicas, así como los recursos naturales disponibles en una región determinada. Al mismo tiempo, la calidad de la tecnología y la comunicación aumenta el espacio para promover intercambios y relaciones sociales que son significativos tanto cultural como económicamente.

La noción de desarrollo, como la de territorio, no puede tomarse de manera reduccionista. Kang (2011, p. 366), al analizar la noción de desarrollo como libertad de Amartya Sen (uno de los creadores del índice de desarrollo humano), aclara que el autor no negaría el papel instrumental del crecimiento económico, proponiendo un paso más allá, es decir, hacer de las libertades sustantivas una variable fundamental para analizar el desarrollo, ya sea a través de los efectos de la ampliación de capacidades o de la eliminación de privaciones.

En este sentido, una noción de desarrollo territorial necesita reconocer que cada territorio tiene características únicas, como recursos naturales, conocimientos tradicionales, capital social y cultural (MARTELETO; SILVA, 2004), que pueden movilizarse para impulsar el desarrollo de manera sostenible. – o, además, no necesitan vincularse a determinadas lógicas incompatibles con las singularidades de múltiples territorios.

Por ello, se valora la dimensión espacial, las especificidades locales y la participación activa de las comunidades en el proceso de toma de decisiones, en la definición de políticas y en la implementación de estrategias de desarrollo.

Y es en este punto, en la acción social de los actores, donde se puede ubicar el vínculo con la red, ya sea local, regional, territorial o incluso global y mundial. Estos elementos, así identificados, deben formar una estrategia.

De esta forma, por ejemplo, podemos hablar de algunas dinámicas de organización de la red. Las interorganizaciones operan simultáneamente en diversas escalas territoriales, que van desde lo micro local hasta lo internacional y global. Presentan configuraciones variadas, que abarcan desde formas híbridas, como las ONG, hasta estructuras en red.

Fischer e Melo (2004) destacan que estas interorganizaciones pueden transformarse en redes de redes, ya sea con fines de movilización colectiva o para el intercambio y difusión de información. Los foros destinados a promover el desarrollo territorial se manifiestan en distintos niveles —regional, nacional o internacional— y adoptan diversas formas, como es el caso de los consorcios intermunicipales.

Ejemplos notables incluyen los foros nacionales y estatales de economía solidaria, así como los denominados sistemas productivos locales. También se abordan los conjuntos de “agentes interrelacionados” —como clústeres, sistemas locales o meso— presentes en la literatura sobre nuevas formas de organización productiva.

En este contexto, se propone el concepto de “parcela productiva”, entendido como la articulación entre agentes de desarrollo, actividades innovadoras y tecnologías de gestión social, abarcando tanto la organización del proceso de trabajo como las modalidades contemporáneas de relaciones laborales (FISCHER; MELO, 2004).

El concepto de desarrollo territorial también involucra la noción de gobernanza multisectorial (Gonçalves; Santinha, 2021), que busca la participación de diferentes actores, incluidos el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales, con el objetivo de coordinar acciones y políticas para promover el desarrollo equitativo y sostenible.

El enfoque en el desarrollo territorial busca fortalecer las comunidades locales, estimular la diversificación económica, reducir la exclusión social, preservar el medio ambiente y valorar

la cultura local.

En la visión de Dallabrida, la noción de gobernanza territorial se refiere a los procesos de articulación entre actores sociales, económicos e institucionales mediante redes de poder socio territorial, orientadas a la planificación, la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos.

Esta forma de organización buscaría estructurar la acción colectiva y conformar coaliciones en torno a objetivos comunes, capaces de integrar diversos intereses territoriales y actores localizados.

Para que estos procesos sean efectivos, sería esencial que se fundamentasen en una lógica innovadora, compartida y colaborativa, con una concepción cualificada de democracia y un mayor protagonismo de la sociedad civil, sin desconocer el papel esencial e insustituible del Estado (Dallabrida, 2015).

Con la noción de red se puede amplificar el número y concentración de actores en torno a lo común, así como formar una comunidad para la solución de problemas públicos. Lo común se presenta como un principio político que impulsa la creación de formas de autogestión y autogobierno, fundamentadas en una responsabilidad mutua que emerge de la acción colectiva entre los sujetos involucrados (Saidel, 2019).

Además, se enfatiza la importancia de la integración regional, la cooperación entre diferentes territorios y el intercambio de conocimientos y experiencias para impulsar el desarrollo territorial de manera más amplia.

La perspectiva de la centralidad del espacio geográfico, las relaciones sociales y los recursos locales como elementos fundamentales para lograr un desarrollo equilibrado, inclusivo y sostenible en una determinada región.

La comprensión contemporánea de la Geografía concibe que existe una multiplicidad de cartografías, además de los mapas comúnmente trazados con base en las nociones modernas de territorio en el Estado nacional. Esta verdadera superposición de mapeos plantea preguntas no sólo sobre el “contenido” de los mapas, sino también sobre otros diseños que las relaciones sociales pueden vincular entre los mapeos.

Tal complejidad revela que el espacio, la socialización y la comunidad en red están intrínsecamente relacionados en el contexto del desarrollo territorial, ya que las relaciones políticas diseñan las territorialidades.

El concepto de territorio-red ayuda a desafiar las complejas dinámicas espaciales de los tiempos contemporáneos. Bordo et al. (2013) aportan una visión multifacética del territorio, no solo como un espacio físico, sino como un campo de fuerzas, relaciones y significados, adoptando el territorio en red como referencia del territorio híbrido.

En palabras de Haesbaert “[...] la Geografía tradicional de principios de este siglo [...] siempre privilegió una visión más 'territorializada' del espacio, es decir, valoraba más [...] las fronteras que la circulación de las carreteras. ” (2021b, pág. 117).

De esta manera, al incluir la idea de red en el concepto de territorialidad, transformándolos en un conjunto inseparable, lo que se hace es expandir, dar profundidad y complejidad a la idea - además de aportar más asertividad al concepto- en la época contemporánea.

Quizás esta sea la gran novedad de nuestra llamada experiencia espacio-temporal posmoderna, donde controlar el espacio esencial para nuestra reproducción social no significa (sólo) controlar áreas y definir "fronteras", sino, sobre todo, vivir en redes, donde nuestras propias identificaciones y referencias espacial-simbólicas se hacen no sólo en el arraigo y la (siempre relativa) estabilidad, sino en la movilidad misma:

podemos decir que una porción significativa de la humanidad se identifica en y con el espacio en movimiento. Así, volverse territorial hoy también significa construir y/o controlar flujos/redes y crear referencias simbólicas en un espacio en movimiento, en y a través del movimiento (Haesbaert, 2021a, p. 279-280).

Calvente (2013) destaca, a través de las bases teóricas de Haesbaert, la diferencia entre territorio-red y territorio en red. Mientras que el territorio red aborda la multiterritorialidad zonal (Haesbaert, 2007), entendida como un territorio sujeto a una jerarquía de diferentes autoridades, el territorio red tiene más libertad en su definición, pudiendo partir “desde el nivel individual [...] a la red que une como comunidad a los migrantes repartidos por todo el mundo” (Calvente, 2013, p. 9).

Según Santos “[...] la noción de un espacio reticulado [...] surge de esta construcción deliberada del espacio como marco para la vida” (Santos, 2020, p. 262), presentando el territorio como una estrategia de producción en todas sus formas materiales e inmateriales.

Para Braga (2010, p. 27), la red-territorio supera “[...] la dicotomía entre territorio (rigidez, territorialización) y red (fluidez, desterritorialización)”. Junto con la multiterritorialidad, el concepto abre posibilidades para prácticas territoriales.

Costa y Rocha (2023) destacan la necesidad de una planificación estratégica que considere las especificidades territoriales y las redes de actores involucrados, enfatizando el territorio mismo, que “[...] como concepto geográfico, puede entenderse como un área en la que participan diferentes agentes. úsalo” (Costa e Rocha, 2023, p. 5), siendo así inseparables.

Dutra de Moura (2018) ofrece una mirada a las redes transfronterizas y el desarrollo regional, y Ferreira (2014) analiza la dinámica de las redes sociales y económicas que configuran los espacios geográficos, yendo más allá de las demarcaciones.

Galindo (2016) analiza la red urbana y el territorio, señalando la influencia de las redes de comunicación y transporte en la configuración de los espacios. El enfoque territorio-red sería instrumental para la planificación, produciendo posiciones “más consistentes con la dinámica ahora retratada” (2016, p. 2), la misma dirección identificada por Pereira Junior et al. (2021) y Videira (2005) al abordar la convivencia territorial, flexibilizando las fronteras actuales.

Los enfoques reconocen la complejidad de las redes de relaciones que afectan los territorios, desafiando a los planificadores a considerar las múltiples dimensiones y escalas de interacción que caracterizan el territorio-red.

Entre los desafíos emergentes para la investigación se encuentra el de analizar cómo los territorios en red serán capaces de introducir, consolidar y sostener dinámicas ágiles y efectivas de participación en los procesos de aprendizaje, especialmente frente a los cambios profundos que atraviesan en la actualidad. Es evidente que, cuanto mayor sea la capacitación de las comunidades en el ejercicio de la gobernanza territorial —en diálogo con la participación ciudadana y reconociendo el papel central del Estado—, mayor será la calidad de las prácticas de articulación orientadas al desarrollo territorial (Dallabrida; Büttenbender, 2022).

El espacio del territorio puede servir como punto de referencia para la construcción de identidades y para la creación de vínculos más profundos entre los miembros de una comunidad en red, incluidos espacios virtuales y plataformas de comunicación e interacción social.

El desarrollo territorial, por su carácter constructivista, implica la participación activa de las comunidades locales, tanto de forma presencial como virtual. La socialización y la formación de comunidades en red son elementos clave para fortalecer la cohesión social, el intercambio

de conocimientos y el compromiso cívico, lo que impacta directamente en la formación de una posible planificación estratégica de las interacciones y los objetivos de estas interacciones.

Esto depende del cumplimiento de algunos principios. Se infiere que los procesos de articulación territorial orientados a la planificación, cuando se sustentan en enfoques innovadores y colaborativos, se apoyan en principios como la participación equitativa, la cooperación, la inclusión, la solidaridad, el pluralismo, el bien común y la autonomía. Tales procesos deben respetar las identidades, los derechos, las necesidades, aspiraciones y sueños de las personas, al tiempo que promueven y preservan de forma sostenible la vida en todas sus dimensiones (Dallabrida; Büttendörfer, 2022).

Al mismo tiempo, la comunidad en red amplía las oportunidades de interacción, permitiendo el intercambio de información, la creación de asociaciones y la movilización de recursos a una escala más amplia, trascendiendo los límites geográficos. La combinación de estas formas de socialización (presencial, en red, a través de vínculos identitarios, etc.) puede fortalecer la cohesión social, fomentar la participación ciudadana y contribuir al desarrollo equitativo y sostenible del territorio. Los medios tecnológicos de información y comunicación, por tanto, juegan un papel fundamental en la interacción entre territorio, socialización y comunidad en red en el contexto del desarrollo territorial.

Esta base estratégica puede fomentar métodos de planificación que apunten a promover el desarrollo territorial de manera orgánica, no imponente y construida con dinámicas y fuerzas sociales.

No decir de Reis (2003), este enfoque adquiere una importancia fundamental no solo para identificar la existencia o carencia de redes interactivas generadoras de capital social dentro

de una sociedad determinada, sino especialmente para avanzar en su clasificación y contextualización —una dimensión frecuentemente desatendida desde que Tocqueville la reconociera, de manera genérica, en el "arte de asociarse" como el núcleo fundacional de la democracia estadounidense.

Así, la teoría del capital social enfoca investigar cómo distintos tipos de asociaciones pueden influir en la construcción del capital social público. Su planteamiento sostiene que asociaciones orientadas a intereses privados o corporativos tenderían a generar menos vínculos comunitarios de reciprocidad que aquellas dedicadas a la defensa de bienes públicos locales, como escuelas o parques. La hipótesis central —respaldada de forma preliminar por los datos empíricos— es que el impacto potencial de una asociación en el capital social público depende principalmente de su nivel de inclusividad, medido operativamente por la diversidad de sus miembros (REIS, 2003).

Independientemente de los medios utilizados, las dinámicas de socialización han sido consideradas relevantes para que una estructura de gobernanza tenga un desempeño efectivo en el desarrollo territorial.

Con toda evidencia, los vínculos comunitarios han sido un rasgo relevante de esta dinámica, lo que definitivamente genera expectativas sobre el procedimiento de planificación utilizado.

Eso es: el ordenamiento territorial tiende, cada vez más, a configurarse a través de procesos de coproducción, cocreación y colaboración entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, siguiendo trayectorias tanto complementarias como alternativas bajo la forma de estrategias de desarrollo compartidas.

En este sentido, la planificación territorial pasa a incorporar el contexto territorial y las demandas ciudadanas como ejes orientadores. No obstante, las experiencias analizadas

evidencian que la coordinación de recursos —y, por ende, las decisiones de financiamiento— sigue concentrada en el Estado, el cual, en el caso brasileño, aún carece de un enfoque territorial y federativo que favorezca la articulación efectiva de acciones en el ámbito local. Este constituye un desafío que aún debe ser superado (Dallabrida; Büttenbender, 2022).

A lo largo del estado del arte en la discusión del territorio y sus múltiples dinámicas, se advierte que el concepto jurídico, si bien toca generalmente el aspecto político, y no sólo el físico-geográfico y naturalista del espacio, puede ampliar enormemente la potencial de los derechos fundamentales.

El reconocimiento, por parte del Supremo Tribunal Federal, de la viabilidad del control judicial sobre las políticas públicas teniendo como referencia los derechos fundamentales, exige la adopción de una teoría de la fundamentalidad material. Esto se debe a que, si se acepta sin restricciones esta tesis, la expansión del catálogo de derechos formalmente fundamentales promovida por la Constitución de 1988 implica que cualquier política pública podría estar sujeta a control jurisdiccional en relación con su contenido sustantivo (Fuente, 2021, p. 346).

Derecho, desarrollo, integración, planificación y derechos fundamentales, reunidos en la categoría de territorio, comienzan a coordinar movimientos de fortalecimiento comunitario.

A lo largo de este capítulo se discutió la relevancia de la planificación estratégica para el desarrollo territorial, enfatizando el enfoque técnico que organiza los recursos y promueve el crecimiento sostenible e integrado.

La idea de territorio en red se presentó como un lineamiento estratégico, desafiando la noción tradicional de contigüidad espacial que permea la racionalidad jurídica. No se abordaron posibilidades tácticas ni operativas, que es uno de los desafíos de la política pública

específica a construir.

Se evidenció que la comprensión tradicional del Derecho Constitucional y Administrativo sobre el territorio ha sido reconfigurada por las perspectivas de la Geografía y la Sociología. Esta reconfiguración presenta desafíos, pero también un potencial inexplorado, para comprender la espacialidad y las interacciones sociales.

Se destacó la importancia de incorporar enfoques contemporáneos y filosofías constitucionales de desarrollo, comunidad y complejidad social. Se destacó que el desarrollo territorial va más allá de un espacio físico contiguo y puede mejorarse mediante la cooperación entre diferentes actores, especialmente en un contexto mediado por las tecnologías de la información y la comunicación.

La hipótesis central defendida fue que el significado del territorio orienta el desarrollo y resalta la necesidad de una planificación participativa y estratégica. La colaboración entre actores a través de redes de cooperación, independientemente del espacio físico, se ha propuesto como una estrategia esencial, enfatizando la importancia de los vínculos comunitarios en la interacción social y la gobernanza.

Se concluye que fortalecer estos vínculos y construir un sentido común son desafíos intrínsecos a la planificación, y son cruciales para promover un desarrollo territorial integrado y sostenible.

Los elementos teóricos desarrollados en los tres primeros capítulos de esta investigación —la revisión de experiencias de planificación estratégica territorial, el análisis crítico de las políticas federales brasileñas y la conceptualización del territorio-red— convergen para establecer un marco analítico que orientará el examen de las políticas presentadas a continuación.

PARTE II – DISEÑO METODOLÓGICO

Esta segunda parte de la tesis presenta el diseño metodológico adoptado para analizar, con enfoque estratégico, dos experiencias subnacionales de planificación vinculadas al desarrollo territorial en el estado de Paraná, Brasil. A partir de los fundamentos teóricos abordados en la Parte I, se busca aquí articular la dimensión conceptual con el plano empírico, destacando cómo determinadas configuraciones institucionales, técnicas y territoriales pueden influir en la efectividad de las políticas públicas orientadas al desarrollo.

Los programas Conecta399 y Paraná Productivo – Fase II, analizados en los capítulos 4 y 5, fueron seleccionados precisamente porque materializan, en la práctica institucional del estado de Paraná, los principios teóricos aquí desarrollados, aunque de manera no definitiva, ni siquiera ejemplar, pero con valor relevante para reflexionar sobre las particularidades de la construcción de políticas territoriales.

La elección específica de estas políticas se debe al hecho de que el autor ocupó el cargo de Secretario de Estado de Planificación del Paraná y fue gestor de tales iniciativas entre 2023 y 2025.

Las Informaciones Técnicas en anexo, emitidas por la Coordinación de Apoyo a la Planificación Municipal, unidad gestora de los programas, aportan datos más concretos sobre las políticas y detalles adicionales para su comprensión, reservándose el espacio del texto de la tesis para los análisis y comentarios pertinentes. Las mismas reflejan la construcción, implementación y desarrollo de la política por parte del autor conjuntamente con sus equipos de trabajo.

Mientras el primero ejemplifica la operacionalización del territorio-red a través de la articulación municipal, el segundo demuestra cómo las redes de gobernanza pueden estructurarse regionalmente. Ambos casos permiten observar cómo los conceptos de complejidad, modularidad y planificación situacional se traducen en instrumentos concretos de política pública.

El Capítulo 4 examina el programa Conecta399, concebido como una estrategia transversal de apoyo al fortalecimiento de la planificación municipal. Analiza su origen, contexto de implementación, características operativas y, especialmente, los resultados de un cuestionario aplicado a sus interlocutores(as) municipales, como forma de captar percepciones, prácticas y desafíos enfrentados en la gestión pública local.

El Capítulo 5 aborda el programa Paraná Productivo – Fase II, centrando la atención en su enfoque territorial y en las redes de gobernanza implicadas en su ejecución. Se estudia el papel del Estado como agente articulador del desarrollo, bien como los elementos de planificación estratégica presentes en la propuesta. La interpretación se basa también en los resultados de un cuestionario aplicado a actores involucrados, buscando identificar aprendizajes, obstáculos y contribuciones relevantes para el modelo que se construye en la Parte III.

Así, esta parte metodológica no solo sistematiza evidencias empíricas, sino que ofrece una lectura crítica y estratégica de cómo el territorio se organiza, se moviliza y se proyecta a través de políticas públicas concretas.

CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIA METODOLÓGICA PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: LA ESTRUCTURA DE CONECTA399¹⁷

La articulación entre planificación estratégica y desarrollo territorial constituye un vector crucial en la formulación e implementación de políticas públicas eficientes. Este capítulo investiga esta intersección, proponiendo un diálogo entre teoría y experiencia práctica en la administración estatal.

Así, se analiza el Conecta399, que es un programa de política pública implementado por la Secretaría de Planificación del Estado de Paraná y que involucra al sector municipal, es decir, los territorios de los municipios del Estado como elementos de esta política de desarrollo territorial, al que se denominó “Conecta399”, porque incorpora los 399 municipios del Estado.

Es necesario informar que en la organización del Estado brasileño, un municipio es la unidad administrativa más pequeña y básica del gobierno local. Brasil es una federación compuesta por la Unión (gobierno federal), los estados y los municipios. Los municipios tienen autonomía política, administrativa y financiera, garantizada por la Constitución Federal de 1988.

Cada municipio es gobernado por un alcalde (llamado *prefeito*) y un consejo municipal (*câmara dos vereadores*), que son elegidos directamente por la población local. Los municipios son responsables de gestionar y proveer servicios públicos locales como: educación primaria y secundaria; atención básica de salud; transporte público local;

¹⁷ El capítulo, publicado originalmente en forma de artículo, fue planificado con otros artículos en base al proyecto de investigación y adaptado a la composición de la tesis. Capítulo escrito con base en: SILVA, Luiz Augusto. Promoción del Desarrollo Territorial y la Planificación Estratégica: la estructuración de Conecta399. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.44, n.145, p.115-132, jul./dic. 2023.

recolección y gestión de residuos; planificación y ordenamiento urbano; seguridad pública en colaboración con otros niveles de gobierno.

La autonomía municipal permite que los municipios establezcan sus propias leyes y regulaciones locales, siempre que estén en conformidad con las constituciones federal y estatal. También administran sus propios presupuestos, obteniendo ingresos de impuestos locales y de transferencias de recursos de los gobiernos federal y estatal.

Base de la política de desarrollo territorial paranaense

En el estado de Paraná, con base en la Ley Estatal n. 21.352, de 2023, se identifica un conjunto de competencias que la Secretaría de Planificación realiza en el ámbito del poder ejecutivo estatal.

Conforme al artículo 10 de la Ley, el Sistema Estatal de Planificación, teniendo como órgano central a la Secretaría de Estado de Planificación, abarca entidades de la Administración Indirecta para actuación descentralizada y Núcleos de Planificación Sectorial como unidades de acción sistémica.

Este sistema se fundamenta en macro procesos de trabajo que incluyen la planificación gubernamental y proyectos estructurales, con la elaboración, coordinación y apoyo al desarrollo de proyectos estratégicos y prioritarios, además de la coordinación de la política de desarrollo integrado del territorio, con un enfoque en la sostenibilidad local y regional.

Otro aspecto central es la modernización institucional, que implica la planificación y modernización de la estructura organizacional de órganos y entidades estatales, el detalle de la estructura de la Administración Directa y Autárquica, así como la creación y extinción de cargos de gestión pública y la proposición de nuevos modelos de gestión.

El sistema también abarca el monitoreo y la evaluación, con la orientación metodológica para el desarrollo de programas de gobierno y planes sectoriales, y la definición de metodologías para la elaboración, seguimiento y revisión de los Planes Plurianuales (PPA).

Por último, el sistema contempla la elaboración e integración de información estratégica y reportes sobre la acción gubernamental, con el objetivo de fortalecer la planificación integrada y prever dificultades que puedan impactar la acción estatal.

De acuerdo con el Art. 24, a la Secretaría de Estado de Planificación (SEPL) le corresponde la formulación y coordinación de políticas estatales estratégicas para la planificación gubernamental, promoviendo la integración de acciones prioritarias y controlando los resultados.

También es responsable de la elaboración, coordinación y apoyo al desarrollo de proyectos estructurales y estratégicos, así como del seguimiento y evaluación de la implementación de políticas públicas multisectoriales. La SEPL supervisa la elaboración, monitoreo, revisión y actualización del Plan Plurianual (PPA) y los Planes Regionales de Desarrollo.

Además, coordina la elaboración del mensaje anual del Gobernador a la Asamblea Legislativa de Paraná y la modernización de la estructura organizacional de órganos y entidades estatales, gestionando la creación y extinción de cargos. También se encarga de ampliar las oportunidades de cooperación y modernización del Estado, así como de implementar el planeamiento estratégico en los órganos de la administración pública. Supervisa la ejecución de proyectos y contratos de asociaciones en Paraná y coordina estudios de viabilidad técnica, financiera y jurídica relacionados con proyectos de desestatización bajo el Programa de Asociaciones de Paraná (PAR).

Asimismo, tiene a su cargo la coordinación técnica y funcional del Sistema Estatal de

Planificación, así como la elaboración e integración de información estratégica y la producción de análisis y reportes sobre la acción gubernamental, con el objetivo de mejorar la eficiencia y efectividad en la gestión estatal.

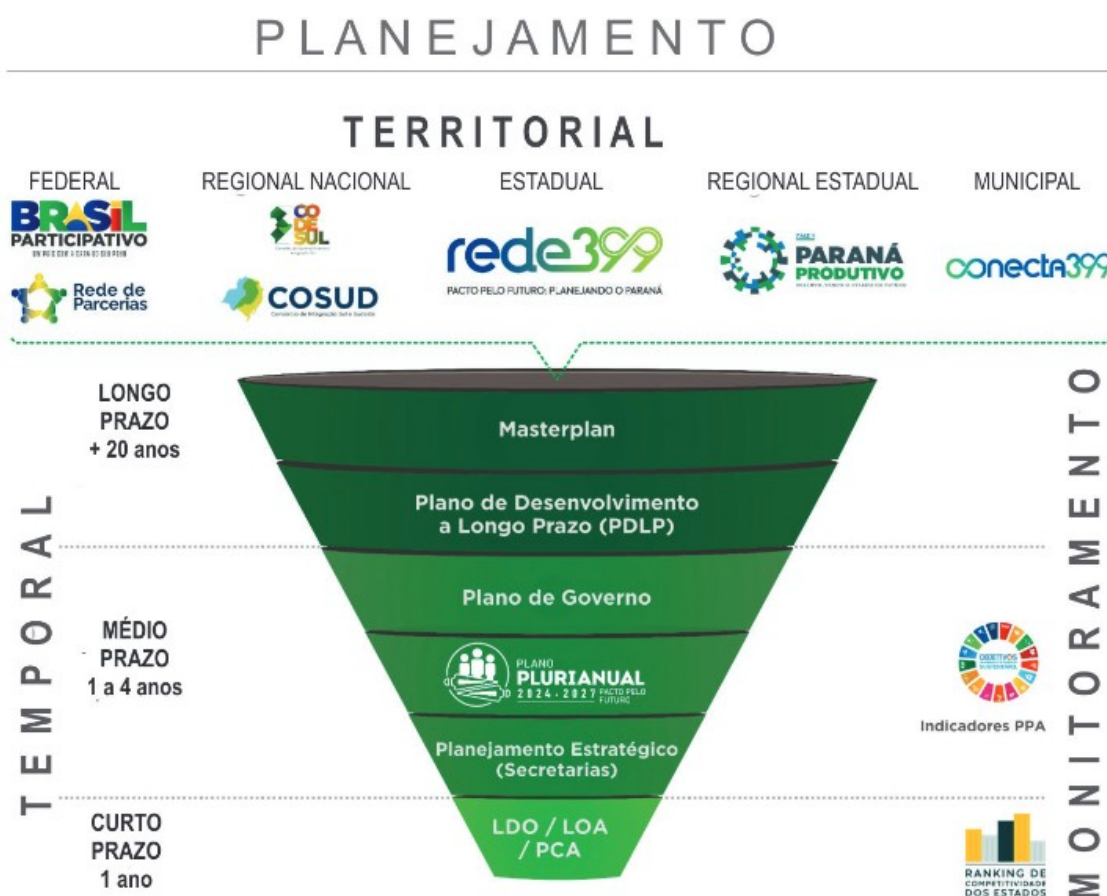
En virtud del inciso IV del artículo 24 de la Ley Estatal n. 21.352, de 2023, la SEPL coordina la política de desarrollo integrado del territorio paranaense, enfocada en la sostenibilidad local y regional. Es en esta competencia específica donde fue posible desarrollar tanto el Conecta399 como el Paraná Productivo en el ámbito de la SEPL.

La capacidad de “coordinar” implica organizar, articular, orientar y monitorear a diversos actores, instituciones y políticas públicas involucradas en el proceso temporal de desarrollo territorial (Arretche, 2004).

En la experiencia de planificación territorial en Paraná, a partir de 2023, se adoptó el siguiente marco de políticas de desarrollo territorial, integrando las dimensiones federal, nacional, regional, estatal, regional y municipal.

Cada dimensión encaja diferentes políticas públicas en programas que tienen como objeto estrategias y propósitos diferentes, pero coordinados e integrados, dentro del sistema de planificación.

Ilustración 1 - Bases de la política de desarrollo territorial del Estado de Paraná



Fuente: Coordinación de Desarrollo Territorial Integrado/SEPL.

El gráfico representa una arquitectura compleja y multinivel de planificación pública, en la que se articulan dimensiones territoriales —desde el ámbito federal hasta el municipal— y horizontes temporales —del corto al largo plazo—, todo ello bajo un mismo principio de integración estratégica.

En la parte superior, se identifican los niveles institucionales que componen el sistema federativo brasileño y sus respectivas iniciativas de planificación. A nivel federal, programas como “Brasil Participativo” y la “Rede de Parceiros” promueven mecanismos de escucha social y cooperación interinstitucional, en un esfuerzo por democratizar la construcción de las políticas públicas desde una base nacional inclusiva. En el nivel regional nacional, el

Consortio de Integración Sur y Sudeste (COSUD) representa una alianza entre estados con características económicas y sociales afines, que buscan alinear estrategias, compartir buenas prácticas y construir una visión suprarregional de desarrollo.

En el ámbito estadual, la Rede399 —una política pública del estado de Paraná— articula los 399 municipios del territorio estadual en una red colaborativa que tiene por objetivo fortalecer las capacidades de planificación y gestión local. Esta red se complementa con el programa Paraná Productivo, que actúa en una escala regional intraestatal, valorando las vocaciones productivas de cada territorio y promoviendo el desarrollo a partir de información calificada, participación social y convergencia institucional. Finalmente, en la escala municipal, el Conecta399 se constituye como una herramienta de apoyo técnico, formación y planificación estratégica para los gobiernos locales, con especial atención a la diversidad de contextos y capacidades existentes en los municipios.

Esta estructura institucional se proyecta verticalmente a través de diferentes horizontes temporales de planificación. En el largo plazo —más allá de veinte años— se sitúa el Master plan, un instrumento que define una visión directiva, prospectiva y sistémica del desarrollo territorial, anticipando tendencias estructurales y configurando una guía de largo aliento. En el mediano plazo, de uno a cuatro años, se encuentran el Plano de Desenvolvimento a Largo Plazo (PDLP), que traduce esa visión en metas concretas y líneas de inversión articuladas, y el Plan de Gobierno, que recoge los compromisos políticos del ejecutivo en el marco de su mandato. Ya en el corto plazo, el ciclo anual de gestión pública se organiza mediante el Plano Plurianual (PPA), que orienta las acciones gubernamentales en un horizonte de cuatro años, y se desdobra en planes estratégicos sectoriales. Este conjunto se completa con instrumentos presupuestarios como la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), la Ley de Presupuesto Anual (LOA) y el Plan de Contrataciones Anual (PCA), que permiten alinear las prioridades

estratégicas con los recursos financieros disponibles y con los procedimientos administrativos de ejecución.

El monitoreo, por su parte, es un eje transversal que garantiza la evaluación permanente de la planificación. Los indicadores del PPA permiten medir el grado de cumplimiento de las metas pactadas, mientras que el Ranking de los Estados introduce una lógica comparativa entre gobiernos subnacionales, promoviendo una cultura de transparencia, responsabilidad y mejora continua.

El conjunto de este sistema puede interpretarse como una expresión madura de gobernanza territorial compleja. No se trata solamente de superponer escalas geográficas o de coordinar instrumentos temporales, sino de establecer una lógica relacional entre visión de futuro, acción institucional y monitoreo público. Esta estructura busca superar la fragmentación histórica de las políticas públicas, integrando visión, ejecución y evaluación en una arquitectura orientada tanto a la eficiencia como a la legitimidad democrática.

Además, al vincular directamente el nivel municipal con redes estatales y federales, se crea un ecosistema de cooperación técnica que fortalece las capacidades locales sin desconocer su autonomía. Se trata, en definitiva, de un modelo que reconoce que la planificación contemporánea no puede limitarse a la producción de documentos, sino que debe constituirse como una práctica política, técnica y pedagógica de transformación territorial sostenida.

Es importante considerar, sin embargo, que el cuadro ilustra la importancia fundamental de la cooperación interfederativa (Grin; Abrucio; 2017, 2018) como estrategia para amplificar las capacidades institucionales, además de considerar técnicas de planificación constitucional, especialmente las reglas de regulación financiera y presupuestaria.

Se pone en perspectiva el vértice territorial con los plazos, se abren instrumentos de corto,

mediano y largo plazo, así como se resaltan indicadores de desempeño y resultados en el seguimiento y se reafirma el compromiso con los objetivos de desarrollo sostenible.

Ante este contexto, surgió el desafío de construir un enfoque municipalista, lo que requirió de un conjunto de estrategias que ahora se presentan bajo el nombre de Conecta399.

El objeto de este capítulo es el desarrollo y análisis del programa de referencia que, ocupa la referencia del vector municipal, es decir, los territorios de los municipios de Paraná como elementos de esta política de desarrollo territorial (Ortega, 2015).

Conecta399: contexto, implementación y características del programa

Conecta399 nació como un programa de planificación y promoción del desarrollo territorial en el Estado de Paraná, con los municipios como foco principal. Su nombre surgió de la idea de conexión y de la comprensión del verbo “conectar”.

Como creación política y administrativa, se propuso que conectar, hoy, es tener conciencia de una acción, comprender el sentido y significado de esa acción, relacionarse como interlocutor, perseguir el propósito, participar activamente; comunicarse de manera eficiente, útil y productiva.

Conecta399, por tanto, no es una política de inclusión digital ni nada por el estilo; es una política de planificación, destinada a planificar las conexiones. Por eso, el lema del programa es “conectar proyectos al futuro”.

Ante esto, inicialmente se plantea el interrogante sobre las competencias de una Secretaría Estadual de Planificación en dichos espacios, es decir, de un órgano estatal en una unidad federativa autónoma, lo que hace emerger una característica innovadora del Conecta399.

Esto se debe a que el Conecta399 brinda apoyo a los municipios en sus dificultades de orden técnico, al mismo tiempo que preserva la integridad de la autonomía municipal en todos los aspectos decisorios. El Conecta399 promueve el desarrollo territorial integrado mediante el fomento de las unidades locales, que son preservadas en su libertad y apoyadas en sus dificultades.

La política inherente a Conecta399 pretende operar en el contexto demostrado anteriormente de desarrollo territorial considerado en diferentes espacialidades políticas y sujeto a diferentes criterios de seguimiento.

La característica de planificación se debe básicamente a la coordinación de acciones encaminadas al desarrollo integrado. La promoción, a su vez, se produce porque la coordinación induce, a través de técnicas no presupuestarias, una serie de situaciones que redundan en un mayor desarrollo local, regional y territorial.

Básicamente, la operación es facilitar el acceso a oportunidades, a través del conocimiento y la comunicación, para luego llegar a las políticas públicas y su impacto.

La función principal del programa es "conectar" las prioridades presentadas por los municipios (problemas públicos colocados en la agenda local) con oportunidades de recursos (transferencias sindicales, convocatorias nacionales e internacionales y similares) a través de proyectos de calidad, enriqueciendo así las alternativas a la toma de decisiones por el municipio, en el ejercicio de su autonomía constitucional.

Conecta399 pretende también ser una política de Estado y una política de gobierno, revelando compromisos políticos del plan de gobierno electo y compromisos con los principios constitucionales del desarrollo.

De esta manera, el programa pretende estimular una cultura de planificación (Fonseca, 1999)

y proyectos de largo plazo en el territorio de Paraná, de manera coordinada y planificada, colaborativa y a través de alianzas formales e informales, para que múltiples espacios del Estado estén involucrados y sean beneficiarios: localidades, regiones, territorios y la integración de todos estos espacios y su población (Kich; Pereira, 2011).

Con la promulgación de la Constitución de 1988, la figura del municipio como entidad federativa pasó a ser fundamental y estratégica, y la autonomía municipal en uno de los valores centrales de la organización política nacional (Almeida; Carneiro, 2003).

Así, el municipio, por la proximidad de su estructura administrativa a la realidad viva de los ciudadanos, especialmente guiados por cuestiones de interés local, revela la amplificación de la lente democrática (Lima et.al., 2020).

Pensar el desarrollo nacional significa proyectar el desarrollo de los estados y municipios, inseparablemente a través del pacto federativo que los une, de lo que se desprende que las acciones deben darse en redes, escalas, interiorizaciones, conexiones de propósitos y construcción de lo común.

Aportes como Nueva Gestión Pública (Jesús; Costa, 2014), Administración Gerencial (Secchi, 2019) y Gestión por Resultados (Guerra; Cazzuni; Coelho, 2016) exaltan las dinámicas cooperativas, interfederativas e intergubernamentales, demostrando la necesidad empírica de descentralización y gestión práctica utilizando instrumentos colaborativos.

En este escenario, se vuelven urgentes prácticas innovadoras que superen los límites e insuficiencias de los modelos estrictamente burocráticos y centralizadores. En un contexto abordado bajo direcciones mejorables, comúnmente se identifican dificultades para que los municipios reconozcan oportunidades de recursos, produzcan proyectos adecuados, capturen y ejecuten recursos, implementen políticas y rindan cuentas de los recursos obtenidos

(Moutinho, 2016).

Los problemas de inequidad en la distribución de los recursos disponibles y la ineficacia de los instrumentos para promover la reducción de la desigualdad local y regional también tienden a obstaculizar los procesos (Campos; Castelar; Soares, 2018).

Algunas causas pueden estimarse por el contexto. Falta de información y comunicación; brechas de formación; falta de cultura de proyecto; dificultades administrativas para acceder a los recursos; problemas en la gestión de procesos; incumplimiento de obligaciones, términos, acuerdos y similares.

Las consecuencias incluyen la pérdida de oportunidades de desarrollo; fallas en el proceso de toma de decisiones en políticas públicas y servicios públicos; daño al desarrollo local por la reducción de medidas; daño a la multi causalidad positiva en el impacto de las políticas públicas; pérdidas en el ciclo de políticas y en la evaluación de resultados; falta de atención a las poblaciones, comunidades y ciudadanos (Soares; Melo, 2016).

El programa nace de los resultados de un análisis ex ante y planificación estratégica (Rezende, 2015) y diseño de la política pública básica de Conecta399 a partir de los elementos de la situación problemática.

Posteriormente, como acción estratégica, comenzamos a recopilar indicaciones de Interlocutores a partir de una Carta Circular dirigida a las Sedes de las 399 Alcaldías de Paraná, totalizando 800 nombres. Los interlocutores son empleados locales preferentemente involucrados en la planificación de acciones e involucrados en la toma de decisiones (Paraná, 2023).

Esta forma de reclutamiento significa buscar células locales que, como elementos de conexión, realicen las operaciones del programa, en un doble movimiento de presentación de

prioridades y retorno de oportunidades.

La formalización del ingreso de los Interlocutores al programa se dio a través del curso de capacitación inicial de 30 horas y la realización de un diagnóstico de la realidad local³⁵, ofreciéndoles posteriormente capacitación para operar el sistema Transferegov.

La formación de redes de información y comunicación a través de listas de correo electrónico, grupos de WhatsApp e Instagram refuerza la dinámica de acciones.

El lanzamiento formal del Programa tuvo lugar en abril de 2023 en el contexto del 18° Foro Regional de la Red de Asociación, de modo que, a través de la asignación temática, fue posible potenciar el conocimiento y las posibilidades de asociación.

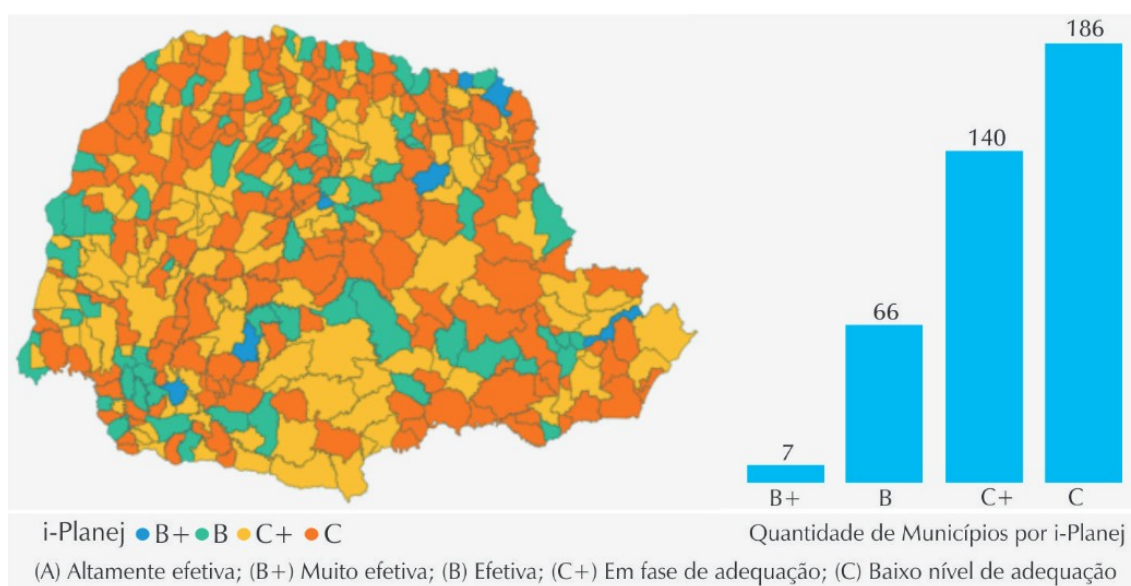
En una evaluación ex ante de la política, se identificó que, en 2022: 5 (cinco), de los 399 municipios de Paraná, concentraron el 25% de las transferencias legales, voluntarias y especiales de la Unión; los municipios que representan el 40% del PIB estatal de Paraná (es decir, el 1,25% de los municipios) recibieron el 25% de las transferencias legales, voluntarias y especiales de la Unión; y que el 5% de los municipios de Paraná contaban con empleados capacitados como multiplicadores en los programas Gestaogov y Transferegov.

Esta situación contradice el propósito constitucional de reducir las desigualdades. Al mismo tiempo, revela claramente obstáculos estructurales para recaudar fondos para proyectos públicos de otras fuentes, nacionales e internacionales.

Una vez formada la red de Interlocutores, se identificaron datos locales específicos a través de cuestionarios de diagnóstico, que fueron cruzados con informaciones de fuentes oficiales del IPARDES y del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná sobre los municipios de Paraná.

El Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM) del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE/PR) – órgano responsable del control externo de la administración pública en el estado brasileño de Paraná, fiscalizando la legalidad, legitimidad y eficiencia del uso de los recursos públicos – señala la necesidad de políticas públicas de planificación y su perfeccionamiento.

Ilustración 2 - Indicador de la calidad de la planificación pública municipal en el Estado



Fuente: TCE/PR.

El IEGM es un indicador desarrollado en el marco de la Red Nacional de Indicadores (INDICON), fruto de la cooperación entre el Instituto Rui Barbosa (IRB) y los Tribunales de Cuentas de Brasil. En el estado de Paraná, es aplicado por el Tribunal de Cuentas del Estado (TCE-PR) como una herramienta de evaluación anual de la efectividad de las políticas públicas municipales. El índice abarca siete dimensiones estratégicas de la gestión pública: Educación, Salud, Planeamiento, Gestión Fiscal, Medio Ambiente, Protección de las Ciudades y Gobernanza en Tecnología de la Información.

El cálculo del IEGM combina informaciones provenientes de cuestionarios respondidos por las administraciones municipales, datos extraídos del sistema SIM-AM del TCE-PR y bases

gubernamentales. El SIM-AM (Sistema de Informaciones Municipales – Seguimiento Mensual) del TCE-PR es una plataforma digital para el envío mensual de datos contables, financieros, presupuestarios y patrimoniales por parte de los municipios. Su objetivo es permitir el seguimiento continuo de la ejecución presupuestaria y de la gestión fiscal, promoviendo la transparencia y el control externo preventivo.

Al medir la eficacia de la ejecución presupuestaria, el índice orienta tanto a los ciudadanos como a los gestores, permitiendo reevaluar prioridades, corregir trayectorias y fortalecer el planeamiento público.

El Portal Infográfico del IEGM complementa esta iniciativa, ofreciendo visualizaciones geográficas, acceso a datos por municipio y análisis detallados por dimensión, consolidándose como un instrumento de transparencia, monitoreo y apoyo a la gestión municipal.

A partir del análisis del material proporcionado sobre el Índice de Efectividad de la Gestión Municipal (IEGM), con énfasis en la dimensión de Planeamiento (llamado “i-Planejamento” o “i-Planej”), es posible construir una comprensión articulada y crítica de esta herramienta en el contexto de evaluación de la gestión pública municipal del estado de Paraná.

El i-Planejamento constituye una de las siete dimensiones temáticas que conforman el IEGM, un indicador consolidado por los Tribunales de Cuentas de Brasil con el propósito de medir, de manera sistemática y comparativa, la efectividad de las acciones administrativas de los municipios. La dimensión de planeamiento evalúa la capacidad de la administración municipal para establecer, ejecutar y monitorear programas, metas y acciones de manera coherente, estratégica y técnicamente fundamentada.

La construcción del i-Planejamento parte de la premisa de que el planeamiento público es un

proceso integrado, que debe contener etapas lógicas y operativas articuladas: diagnóstico de la realidad local, formulación de programas y acciones con indicadores y metas claras, ejecución presupuestaria coherente y capacidad de adaptación a partir del monitoreo de resultados. El índice, en este sentido, busca verificar si los municipios logran mantener coherencia entre lo que fue planificado y lo que efectivamente se ejecutó, midiendo la distancia entre los resultados esperados y los entregados.

La metodología aplicada es robusta y combina diversas fuentes: informaciones declaradas a través de un cuestionario electrónico completado por los municipios, datos extraídos del SIM-AM, y bases gubernamentales oficiales. Se evalúan, con ponderaciones diferenciadas, indicadores como la coherencia entre los indicadores de los programas y los resultados de las metas, el contraste entre los resultados físicos de las acciones y los recursos financieros utilizados, la variación entre la planificación inicial y lo ejecutado, y, finalmente, el porcentaje de ejecución de inversiones previstas en la planificación.

Además del enfoque cuantitativo, el cuestionario del i-Planejamento, que consta de 49 ítems, permite captar también aspectos cualitativos de la estructura de planificación municipal. Entre los elementos verificados se encuentran: la existencia de un equipo técnico capacitado, la presencia de una estructura administrativa específica, el uso de sistemas informáticos para el planeamiento y la recolección de datos, la realización de audiencias públicas y consultas digitales a la ciudadanía, la articulación entre planeamiento y diagnósticos locales, así como la retroalimentación de los programas con base en evaluaciones periódicas y reportes formales. Estos elementos no sólo reflejan la existencia formal de un plan, sino que también indican el grado de institucionalización y madurez de las prácticas de gestión pública.

Por lo tanto, el índice no se limita a verificar la existencia de planes y metas, sino que investiga la efectividad de la función de planeamiento como proceso técnico-político capaz

de transformar los recursos públicos en resultados concretos para la población. Al asignar puntuaciones con base en fórmulas que consideran desviaciones porcentuales entre metas y resultados, el modelo busca asegurar una evaluación objetiva y comparable entre municipios.

Desde una perspectiva analítica, el i-Planejamento se revela como un mecanismo de gobernanza que incentiva una cultura de planeamiento estratégico en el sector público, introduciendo parámetros que permiten evaluar no sólo el cumplimiento normativo de los entes municipales, sino también su capacidad real para articular medios y fines de forma racional, transparente y sensible a las demandas sociales. Su aplicación sistemática, junto con la divulgación de datos mediante portales interactivos, fortalece el control social y cualifica la acción de los órganos de fiscalización, al tiempo que ofrece a las gestiones municipales una herramienta concreta para el autoconocimiento institucional y la corrección de rumbo.

De este modo, el i-Planejamento no sólo mide, sino que también educa, al promover el desarrollo de la práctica del planeamiento como eje estructurante de la acción pública local. Su valor reside no sólo en la comparación entre municipios, sino, sobre todo, en su capacidad para orientar la profesionalización de la gestión, la racionalización del gasto público y la construcción de una administración comprometida con los resultados y con la transformación de las condiciones de vida en los territorios bajo su responsabilidad.

La imagen expone el Indicador de Calidad del Planeamiento Público Municipal en el Estado, conocido como i-Planej, el cual clasifica los municipios según su grado de efectividad en los procesos de planificación pública. La representación gráfica se organiza en dos partes complementarias: un mapa temático que colorea cada municipio conforme a su categoría i-Planej y un gráfico de barras que cuantifica el número de municipios en cada nivel de clasificación.

La escala de evaluación se compone de cinco categorías cualitativas: A (Altamente efectiva) – No representada en el gráfico, presumiblemente por ausencia de municipios en esta categoría; B+ (Muy efectiva) – Representada en azul oscuro, con apenas 7 municipios; B (Efectiva) – Representada en verde, alcanzando 66 municipios; C+ (En fase de adecuación) – Indicada en amarillo, con 140 municipios; C (Bajo nivel de adecuación) – Marcada en naranja, abarcando la mayoría de los casos, con 186 municipios.

El análisis espacial del mapa permite observar una fuerte concentración de municipios en las categorías C+ y C, revelando una prevalencia de estructuras de planificación pública incipientes o en proceso de estructuración. Las categorías más altas (B y B+), que indican planificación efectiva o muy efectiva, aparecen de forma dispersa y minoritaria, evidenciando la dificultad de consolidar prácticas robustas de planeamiento en el conjunto del estado.

El gráfico de barras refuerza esta lectura al cuantificar claramente la distribución, demostrando que más del 75% de los municipios se encuentran en condiciones de planificación consideradas aún insuficientes (categorías C y C+). Esta situación implica un desafío estructural para las políticas de desarrollo territorial, dado que la calidad del planeamiento es un componente fundamental para a) la buena gestión de recursos públicos; b) la consecuente prestación de servicios; y c) la elegibilidad a programas de inversión intergubernamental.

Desde una perspectiva crítica, el indicador i-Planej no solo diagnostica el estado actual del planeamiento municipal, sino que también funciona como instrumento estratégico de gobernanza. Al visibilizar la heterogeneidad de capacidades institucionales entre los municipios, proporciona insumos fundamentales para la formulación de políticas de apoyo diferenciado, orientadas a fortalecer la planificación local donde esta es más frágil. Además, ofrece un punto de partida empírico para establecer mecanismos de cooperación técnica,

formación continuada y monitoreo evolutivo de la gestión pública territorial.

En conjunto, la imagen revela no solo el estado de la planificación municipal, sino también las asimetrías estructurales que deben ser consideradas en cualquier intento serio de planificación regional, fortalecimiento institucional o descentralización efectiva de políticas públicas.

Conecta399 innova las posibilidades técnicas de las políticas públicas de planificación y desarrollo adoptando elementos del territorio de la red para promover el desarrollo estimulando y facilitando el acceso a los recursos a escala local y regional (Leopoldo; Haesbaert; Cruz, 2021).

Consciente de las dificultades que enfrentan muchos municipios en la captación de recursos y en la ejecución completa del ciclo de vida de los proyectos, Conecta399 se expresa a través de acciones en áreas de capacitación, proyectos, promoción y diálogo, con el objetivo de estimular la mejora de la gestión pública, las políticas públicas y la red nacional de asociaciones.

Ilustración 3 - Ejes de Conecta399



Fuente: Coordinación de Desarrollo Territorial Integrado/SEPL.

Cada eje juega un papel fundamental en la coordinación de la planificación del desarrollo territorial en Paraná a través de los municipios (Lima; Lui et.al, 2020).

El eje de formación pasa por promover la mejora de la gestión y gobernanza local, regional (Dallabrida, 2016) mediante el uso de plataformas estratégicas, a través de escuelas oficiales de formación.

Los mayores ejemplos de programas del gobierno federal brasileño, en este sentido, son el Transferegov y Gestaopublicagov.

El Transferegov es una plataforma digital del gobierno brasileño que centraliza y automatiza la gestión de transferencias de recursos de la Unión a estados, municipios y otras entidades. Su objetivo es simplificar y agilizar los procesos de envío, monitoreo y control de los recursos públicos, promoviendo mayor transparencia y eficiencia en la ejecución de proyectos financiados por el gobierno federal.

El Gestaopublicagov es un modelo referencial para la evaluación y el mejoramiento de la gobernanza y la gestión de los órganos y entidades que actúan en las transferencias de la Unión

El Estado de Paraná forma parte de la Rede de Parcerias, la red de gobernanza colaborativa del Transferegov, que tiene como objetivo fomentar la colaboración entre el sector público, privado y la sociedad civil. A través de esta red, se busca promover la modernización de la gestión pública mediante la creación de alianzas estratégicas que impulsen proyectos de desarrollo, innovación y mejora en la prestación de servicios públicos.

Dicho esto, y volviendo al análisis de los ejes del Conecta399, es importante reconocer que el eje de proyectos implica planificar y promover el desarrollo, gestión y atracción de recursos

para proyectos, a través de alianzas y direccionamiento de demandas. A su vez, el eje de desarrollo consiste en difundir información para atraer recursos e identificar oportunidades.

Finalmente, el eje de diálogo apunta al diálogo con regiones, territorios (Oliveira et.al, 2021) y organismos y personas involucradas en la prioridad presentada, fortaleciendo redes de conocimiento, alianzas, cooperación y colaboración en el abordaje de los problemas públicos.

De esta manera, los ejes son la expresión estratégica para enfrentar las debilidades del contexto y situación problemática resaltadas, actuando sobre las causas y apuntando a reducir las consecuencias nocivas para la gestión pública (Santos; Rover, 2019) y, sobre todo, para los aspectos fundamentales, los derechos de las personas.

Conecta399 tiene criterios claros para que todas las partes interesadas puedan beneficiarse del Programa de manera justa y equitativa, una vez cumplidos los requisitos. El primero de ellos es el nombramiento, por parte de la Municipalidad, de un Interlocutor capaz de implementar las acciones del programa.

Por tanto, un criterio inicial del programa se centra en la calidad de la demanda local, regional y territorial. No basta con estar presentes en la agenda; las prioridades deben tener la calidad de un problema público (Secchi, 2014).

También se considera si la oportunidad es consistente con la prioridad, es decir, es una alternativa de política pública para la solución del problema público, siendo también necesaria la adherencia, es decir, la correspondencia entre prioridades y convocatorias y el potencial de cumplimiento de los requisitos de la oferta.

Otro aspecto del programa es el cumplimiento de los requisitos establecidos en el anuncio, convocatoria, etc. y la adecuación de la prioridad a las realidades locales, regionales y territoriales: los proyectos y oportunidades deben revelar el potencial para promover

múltiples desarrollos de manera integrada.

De esta manera, los criterios indican una política dedicada a la planificación pública (Ribeiro; Bliacheriene, 2013), fomentando la mejora institucional y fomentando políticas públicas basadas en evidencia y guiadas por los problemas públicos.

Los principios de Conecta399 guían la implementación y ejecución de las acciones involucradas en su ámbito, dando sentido y criterio a las medidas tomadas. Están dirigidos a todos los implicados, tanto a la consultoría Conecta399 como a los Interlocutores, por ejemplo.

Promover la eficiencia y la innovación (Gomes, 2020) es un principio que orienta el programa hacia una planificación objetiva, acciones rápidas, innovación, interdisciplinariedad y modernización de las prácticas institucionales.

A través del respeto y el fortalecimiento institucional se valora la autonomía municipal, la ética profesional, las relaciones y capacidades institucionales y la seguridad jurídica de los procedimientos.

El desarrollo sostenible y la educación continua fomentan el desarrollo sostenible, la planificación a largo plazo, la formación continua de los empleados y la gestión basada en evidencia y resultados.

El objetivo general de Conecta399 es promover el desarrollo local, regional e integrado en el Estado de Paraná a través de acciones de capacitación, proyectos, promoción y diálogo en apoyo a los 399 municipios de Paraná en la captación de recursos para atender las prioridades locales.

Los objetivos específicos del programa son: capacitar a la gestión local en temas de

planificación, proyectos y recaudación de fondos; estimular la cultura del proyecto, a través de alianzas y bancos de proyectos; fomentar el desarrollo, estimulado por el apoyo técnico; identificar y vincular oportunidades con prioridades y proyectos locales.

El público directo es la gestión pública municipal, a través de los interlocutores indicados, formando una red que puede conectarse a otras redes. Como receptores indirectos tenemos a la población beneficiada con la implementación de proyectos y políticas públicas que no se implementarían sin el apoyo de Conecta399.

En el proceso podrán participar asociaciones municipales; Secretarías de Estado asignadas a demandas específicas, así como organismos autónomos y servicios sociales vinculados a ellas; Consejos de Derechos Federales, Estatales y Municipales; empresas, universidades y entidades del tercer sector; gestión federal y medios disponibles; Oficinas de proyectos compartidas. La diversidad de actores aumenta la calidad participativa y democrática de la política.

Conecta399 es una política basada en la transparencia, ya que todos los recursos que comunica y conecta provienen de convocatorias públicas, avisos y programas federales y estatales, que son procesos cubiertos por deberes de transparencia.

Además, el Programa se basa en los medios de comunicación y está abierto al cuestionamiento de los consejos de derechos, los ciudadanos; control externo e interno, al que está completamente sujeto por su propia forma de constitución.

La restricción del círculo a Interlocutores locales es exclusivamente por motivos de legitimidad y seguridad jurídica (indicación de las Alcaldías), así como de seguridad de que la información llegará a las esferas de toma de decisiones.

El principal factor de éxito de Conecta399 es su simplicidad y medios económicos,

aprovechando al máximo las estructuras existentes y ordinarias a disposición de las administraciones públicas mínimamente estructuradas para acelerar los flujos de comunicación y los procesos de conexión de las prioridades y demandas locales con las oportunidades de recursos y proyectos relacionados.

Otro factor relevante es el espíritu colaborativo y participativo que la política pretende fomentar: los 399 municipios se colocan en una perspectiva asociativa, de modo que los más maduros y técnicamente avanzados también puedan ser colocados como asistentes de aquellos con menor capacidad de implementación estatal.

La visión se expande al espacio federal y global en el juego de posibilidades y fuerzas de acceso y ejecución de recursos. Es esta visión integrada y diferenciada del desarrollo la que permite la apropiación del territorio, las redes y las tecnologías de la comunicación y la información (Silveira, 2003) como categorías estratégicas de la planificación pública (Haesbaert, 2013).

También es importante conocer las prohibiciones de Conecta399, es decir, situaciones en las que el Programa no pretende insertarse, precisamente para preservar su carácter legítimo como política de planificación y desarrollo.

Las transferencias financieras son la primera barrera. Conecta399 no transfiere montos; su objetivo es localizar oportunidades, de modo que las relaciones jurídicas y los flujos financieros se produzcan directamente entre quienes participan en la propia recaudación de fondos, autonomía municipal en absoluto, de modo que sus mapeos confeccionen las posibilidades de los Municipios para cumplir con sus prioridades y proyectos, es decir, alternativas de solución de los problemas públicos. La decisión siempre la toma el Municipio.

Finalmente, la duplicación de competencias es una preocupación central para el programa, ya

que se trata de una política de planificación, no de una política destinada a generar resultados concretos y sustanciales. Por lo tanto, su función se centra en la generación de conocimiento, la provisión de información y la articulación entre actores, sin llegar a ejecutar acciones materiales que puedan interferir o suplantar las competencias de otras entidades, sin importar su nivel, en relación al problema público abordado.

Cabe reforzar que una acción de planificación en una política pública se enfoca en el diseño estratégico, la coordinación y la preparación de las acciones necesarias para abordar un problema o alcanzar un objetivo. Implica el análisis de datos, la identificación de recursos, la definición de metas, la evaluación de riesgos y la asignación de responsabilidades, sin que aún se ejecute una acción concreta en el terreno. Es una etapa preliminar que organiza el marco dentro del cual se implementará la política.

En cambio, una acción de implementación corresponde a la ejecución directa de las acciones previamente planificadas. Es el momento en que las políticas se materializan en intervenciones tangibles, como la construcción de infraestructuras, la entrega de servicios o la aplicación de programas en el territorio. Mientras que el acto de planificación estructura y orienta, el acto de implementación se enfoca en la práctica efectiva y en la obtención de resultados medibles en el corto, mediano o largo plazo.

Es a partir de esta diferenciación que el Conecta399 encuentra su límite más relevante en la relación entre el estado y el municipio, lo que, una vez más, respeta y preserva la estructura del ejecutivo estatal y la autonomía municipal.

La actuación de Conecta399, por tanto, debe limitarse a la planificación y coordinación de la planificación. Por ser un modelo de planificación y promoción del desarrollo territorial, la principal barrera para las innovaciones del programa es la visión limitada, arcaica y obsoleta

que tienen las administraciones federales, estatales y municipales, limitando las acciones a la dimensión burocrática.

Ésta es la dificultad para comprender la actividad de planificación y el papel del Estado como promotor del desarrollo de manera dinámica, participativa y multiescalar.

Superar esta dificultad pasa por la formación, la experiencia del cambio y el diálogo constante basado en las técnicas contemporáneas de planificación y administración pública, haciendo un esfuerzo diario y constante por esclarecer tanto el estado del arte de la Gestión Gubernamental y de las Políticas Públicas, como la aplicabilidad de las normas Administrativas y Derecho Constitucional en la práctica gerencial.

Análisis del cuestionario – interlocutores(as) del Conecta399

A partir del análisis del cuestionario aplicado a los Interlocutores(as) del Conecta399, es posible observar una experiencia institucional que, aunque incipiente, ya revela aprendizajes consistentes sobre los mecanismos de participación, comunicación, formación y sostenibilidad en políticas públicas orientadas a la planificación municipal. Los resultados, en su conjunto, permiten identificar tanto fortalezas operativas como tensiones estructurales.

Uno de los hallazgos más expresivos reside en la alta adhesión inicial al curso de formación básica, contrastada con una participación decreciente en las etapas subsiguientes. Esta caída no debe interpretarse como desinterés, sino como un indicio de segmentación funcional y de limitaciones contextuales, como la escasez de tiempo o la especificidad técnica de ciertas actividades. La lógica de participación compartida dentro de los municipios —en la cual un único interlocutor representa la acción colectiva del ente local— genera distorsiones en la evaluación de la participación efectiva, reforzando la necesidad de mecanismos que

clarifiquen funciones individuales y fomenten la corresponsabilidad.

En relación con la comunicación, los datos muestran una preferencia significativa por el uso del grupo de WhatsApp, lo que revela tanto una disposición a la recepción rápida de información como una cultura de interacción aún poco horizontal. El hecho de que el canal grupal sea unidireccional y que las comunicaciones personalizadas sean más valoradas sugiere que el programa podría beneficiarse de una estrategia de comunicación más segmentada, que combine medios formales e informales, adaptados a los distintos momentos del ciclo político-administrativo.

El rol de la comunicación también se evidencia como factor determinante tanto en las causas positivas como negativas de participación. Mientras que una comunicación clara y regular es percibida como la principal motivadora del compromiso, la falta de tiempo —exacerbada por conflictos de agenda— surge como la principal barrera. Este binomio evidencia una tensión estructural entre disponibilidad operativa y exigencias técnicas del programa, que podría ser mitigada mediante mayor flexibilidad metodológica, calendarización anticipada y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

La percepción de valorización del trabajo de los interlocutores muestra una distribución heterogénea: aunque una porción significativa se siente frecuentemente reconocida, un número igualmente relevante percibe que el reconocimiento es eventual o inexistente. Esta variabilidad pone en cuestión la consistencia de las estrategias de incentivo simbólico y funcional, señalando que prácticas sistemáticas de retroalimentación, visibilización de resultados e institucionalización de premios podrían fortalecer la motivación individual y colectiva.

En lo que respecta a los impactos y a la sostenibilidad del programa, los resultados

evidencian una valoración positiva de los efectos alcanzados, aunque con márgenes de mejora. Si bien la mayoría percibe beneficios tangibles en diversas áreas, existe una fracción crítica que no identifica impactos relevantes. Esta polarización podría deberse a las diferencias de madurez institucional entre municipios, lo que sugiere la pertinencia de incorporar estrategias diferenciadas según el nivel de capacidad instalada. Del mismo modo, aunque la sostenibilidad es percibida como frecuente o plenamente contemplada por la mayoría, persiste una percepción de inconstancia que alerta sobre la necesidad de consolidar estrategias duraderas y más explícitas de continuidad política y técnica.

En términos de inclusión, diversidad y participación social, los datos reflejan avances significativos, pero también muestran que las prácticas aún no son sistemáticas ni homogéneas. La presencia de perfiles sociales diversos es valorada por un número considerable de interlocutores, pero existe una porción crítica que señala insuficiencia o inexistencia de iniciativas inclusivas. Esta situación apunta a la necesidad de políticas de reclutamiento y selección que no solo sean representativas del servicio público local, sino también promuevan activamente la heterogeneidad como valor institucional.

Finalmente, la percepción general sobre la relevancia de la planificación pública mejora sustancialmente tras la participación en el programa, lo que reafirma el potencial formativo del Conecta399 como herramienta de transformación institucional. No obstante, para consolidar esta transformación, es esencial que el modelo avance hacia una estructura más personalizada, descentralizada y tecnológicamente mediada, capaz de responder a las condiciones diversas del territorio y de sostener la innovación administrativa en el tiempo.

Así, el conjunto de datos analizados ofrece un panorama sólido para la comprensión crítica del funcionamiento del programa y, al mismo tiempo, abre un campo fértil para la elaboración de estrategias más ajustadas a las realidades locales, capaces de equilibrar

ambición normativa, viabilidad operativa y equidad participativa.

A partir de los hallazgos sistematizados, una primera línea de mejora continua podría centrarse en la formalización progresiva de las funciones de los interlocutores, estableciendo marcos de actuación más nítidos y responsabilidades compartidas entre los representantes municipales. Este proceso debería contemplar mecanismos de inducción inicial y actualizaciones periódicas, considerando que la rotación de actores es una constante en el ámbito local. La claridad funcional no solo optimiza la participación, sino que también permite evaluar con mayor precisión el desempeño individual y colectivo en cada ciclo de ejecución.

Otro eje crítico para futuras planificaciones reside en la revisión del modelo de comunicación institucional. Si bien el uso intensivo de canales digitales como WhatsApp ha mostrado eficacia en la difusión ágil de contenidos, su naturaleza unidireccional limita la interacción y reduce las posibilidades de construcción colectiva. Por ello, sería pertinente incorporar espacios deliberativos más horizontales, como foros periódicos o plataformas colaborativas, en las que interlocutores puedan intercambiar experiencias, formular demandas y participar activamente en el seguimiento de las acciones.

En relación con los mecanismos de reconocimiento, la implementación de una estrategia de incentivo escalonada —que combine elementos simbólicos, formativos y técnicos— podría constituir una herramienta potente de fidelización institucional. El diseño de distinciones periódicas, la difusión pública de buenas prácticas y la creación de oportunidades de visibilidad para las iniciativas locales reforzarían el vínculo entre participación y sentido de pertenencia.

Asimismo, la detección de desigualdades en la percepción de impacto y sostenibilidad

sugiere la necesidad de desarrollar un modelo de madurez institucional escalonado, que contemple diferentes etapas de evolución de los municipios y proponga itinerarios diferenciados de apoyo técnico y metodológico. Esta estrategia permitiría armonizar el ritmo del programa con las capacidades reales del territorio, evitando sobrecargas y reduciendo la frustración institucional.

Por último, se recomienda consolidar un enfoque transversal de inclusión y diversidad en todas las fases del programa. La selección de interlocutores debería considerar no solo criterios administrativos, sino también representativos, ampliando la diversidad de perfiles involucrados y reforzando las dimensiones participativas de la política. Para ello, pueden diseñarse acciones afirmativas de capacitación y convocatorias dirigidas, que favorezcan la equidad sin comprometer la eficiencia.

En conjunto, estas propuestas no suponen una ruptura con el modelo vigente, sino una evolución, orientada a dotar al programa de mayor plasticidad institucional, legitimidad social y capacidad adaptativa frente a la complejidad de los territorios.

CAPÍTULO 5 – ENFOQUE METODOLÓGICO SOBRE TERRITORIO, REDES Y GOBERNANZA: ANÁLISIS DEL PROGRAMA PARANÁ PRODUCTIVO – FASE

II¹⁸

Es innegable que el desarrollo es un problema público y un desafío constante a las iniciativas públicas, privadas y del tercer sector, involucrando incluso a comunidades e individuos en este intenso y severo problema.

No sólo el crecimiento económico, sino un desarrollo que responda efectivamente a criterios

¹⁸ El capítulo, publicado originalmente en forma de artículo, fue planificado con otros artículos en base al proyecto de investigación y adaptado a la composición de la tesis. Capítulo escrito con base en: SILVA, Luiz Augusto. Planificación Estratégica Contemporánea: territorio, redes y gobernanza en el Programa Productivo de Paraná - Fase II. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.44, n.145, p.171-188, jul./dic. 2023.

económicos, sociales y ambientales, permea las demandas y necesidades de los más diversos grupos sociales, en el corazón de un Estado Democrático de Derecho.

Los espacios habitables se multiplican y adquieren nuevas configuraciones en las posibilidades creadas por el movimiento globalizado de personas, relaciones e ideas, y por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La institución social “Estado”, expresada en sus diversas personas y arreglos organizativos, en este contexto, queda con un conjunto de funciones intensamente involucradas en estos cambios, ya sea por la calidad del desarrollo y la política que lo gestiona, ya sea por las estrategias mediante las cuales promueve, omite o incluso inhibe dicho desarrollo.

Si en el capítulo anterior se analizó el municipio como unidad de fomento para la promoción del desarrollo territorial, en el caso ahora analizado se observa una acción de la esfera pública movilizando un conjunto de actores, incluyendo al sector privado.

Si el Conecta³⁹⁹ es una conexión entre el estado y el municipio, el Paraná Productivo – Fase II es la expresión de la gobernanza y la multiplicidad de sus actores, como categoría estratégica – gobernanza animada por el poder público hasta que el grupo social alcance su autonomía.

La función constitucional del Estado brasileño en la gestión y promoción de la actividad económica se fundamenta en el artículo 174 de la Constitución Federal, que establece que el Estado actuará como agente normativo y regulador de la actividad económica, planificando y fomentando el desarrollo económico de manera equilibrada y sostenible. A través de políticas públicas, el Estado interviene para corregir fallas de mercado, promover el bienestar social y garantizar el pleno empleo, fomentando actividades estratégicas mediante incentivos, apoyo financiero y la coordinación entre sectores público y privado.

Es el texto del artículo mencionado anteriormente: “como agente normativo y regulador de la actividad económica, el Estado ejercerá, en la forma de la ley, las funciones de fiscalización, incentivo y planificación, siendo esta determinante para el sector público e indicativa para el sector privado”.

Para abordar el problema de investigación, utilizamos la hipótesis de que la planificación estratégica, en el contexto de la gestión pública actual, constituye una práctica relevante, y que necesita estar compuesta por elementos centrales.

En la propuesta, territorio, red y gobernanza son los elementos centrales que conforman la fórmula del enfoque dirigido al desarrollo territorial, es decir, los medios para promover el desarrollo a partir de categorías socio espaciales y políticas.

Completado el marco teórico del problema, se aborda una política pública específica, a saber, Paraná Productivo – Fase II, que, al mismo tiempo que ilustra el complejo teórico, también vale como objeto de análisis sobre las potencialidades y limitaciones de este tipo de estrategia para abordar el problema.

De esta manera, la investigación se centra en una política pública según fundamentos teóricos desarrollados en los capítulos precedentes.

El principal resultado esperado de la investigación es recopilar un conjunto de conocimientos capaces de fomentar un enfoque pragmático del desarrollo territorial, que contenga medidas aplicables en múltiples niveles de gobierno.

El diseño de técnicas de planificación estratégica, acordes con las realidades vividas y los desafíos que traen consigo, deben reflejarse en políticas públicas viables, con potencial de impacto y construidas de manera participativa. Redes, territorio y gobernanza son categorías que pueden ayudar en este proceso.

El Estado gestor e inductor del desarrollo

Pensar una política pública de desarrollo, desde la perspectiva de la planificación pública, es necesariamente ubicarla en un contexto de opciones políticas constitucionales, que devienen jurídicas y vinculantes para el gestor público.

En el célebre dicho de Canotilho (1995, p. 13), la Constitución es el “estatus jurídico del político”. En el texto constitucional de 1988: “Art. 170. El orden económico, fundado en la valorización del trabajo humano y de la libre iniciativa, tiene como objetivo asegurar una existencia digna a todos, de acuerdo con los dictados de la justicia social, observando los siguientes principios: I - soberanía nacional; II - propiedad privada; III - función social de la propiedad; IV - libre competencia; V - protección al consumidor; VI - defensa del medio ambiente, incluso mediante tratamiento diferenciado según el impacto ambiental de los productos y servicios y sus procesos de preparación y provisión; VII - reducción de las desigualdades regionales y sociales; VIII - búsqueda del pleno empleo; IX - trato de favor a las pequeñas empresas brasileñas de capital nacional [...]”.

Esto significa considerar un contexto de valores, principios y objetivos en torno a los cuales se realizará el diseño de políticas públicas frente a realidades singulares y específicas en un contexto social e histórico determinado.

Ante esto, cabe mencionar que el orden económico, en la Constitución Federal de 1988, revela valores explícitos de este orden social: la valoración del trabajo humano, la libre iniciativa, la existencia digna, los dictados de la justicia social. Complejos e integrados, en el contexto de los principios, son los indicadores constitucionales y las grandes líneas que el gestor debe considerar.

Entre sus extensiones, la actividad económica también puede (y debe) alcanzar objetivos, que

son igualmente constitucionales.

Según la Constitución, cuyos preceptos destacan: “Art. 174. Como agente normativo y regulador de la actividad económica, el Estado ejercerá, conforme a la ley, las funciones de inspección, incentivo y planificación, siendo ésta decisiva para el sector público e indicativa para el sector privado”.

Objetivos constitucionales también aplicables al desarrollo: “Art. 3º Los objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil son: I - construir una sociedad libre, justa y solidaria; II - garantizar el desarrollo nacional; III - erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales; IV - promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación”.

Sin embargo, sin profundizar en este escenario, es importante tener presente el significado de apoyo o incentivo estatal, que no se lleva a cabo sólo a través de medidas financieras, sino a través de todo tipo de facilitación y desbloqueo de actividades, incluida la red de gestión pública.

[...] fomentar es crear estímulos favorables al progreso de la actividad económica, es proporcionar condiciones positivas para su desarrollo, es fomentar, posibilitando un mejor y más adecuado resultado de la actividad económica, dentro de las disposiciones y disposiciones de la legislación aplicable, fundamentando Son, ante todo, los principios que guían el orden económico [...] (Figueiredo, 2021, p. 122).

En este capítulo emerge, por tanto, la figura del Estado como gestor e inductor del desarrollo, que no ejecuta directamente actividades económicas, sino que compone escenarios de incentivos, a través de intervenciones indirectas, que promueven los objetivos del orden

económico, cumplen principios y coordinan con los derechos constitucionales, fines sociales, ambientales y económicos (Cunha, 2003).

Al resaltar la forma de organización de la administración pública, Matías-Pereira destaca que el Estado inteligente distingue funciones esenciales, que le son exclusivas, de aquellas accesorias, susceptibles de ser realizadas por otras entidades y bajo supervisión estatal. (Matías-Pereira, 2020, p. 120).

En el caso anterior, del Conecta399, la creatividad e innovación surgieron de la relación menos usual entre el estado y los municipios en Brasil, especialmente por el aspecto cooperativo establecido con el propósito común del desarrollo.

Como otra faceta de una misma competencia de la SEPL, el Paraná Productivo trae consigo la creatividad de movilizar actores sociales de manera regionalizada, con planes de referencia, lo que potencia el desarrollo mediante un enfoque diferente al del Conecta399.

Concomitantemente con la promoción o incentivo de la actividad económica, que puede realizarse a través de diversos medios y técnicas a disposición del administrador, la función de planificación también figura con relevancia en las bases constitucionales.

En realidad, la planificación es un deber administrativo (planificación impuesta a las entidades públicas, en los términos del artículo 174 de la Constitución), y que se manifiesta, por ejemplo, en la planificación fiscal, la planificación urbanística, la planificación administrativa, etc. Para las empresas privadas, la planificación es orientativa.

Oliveira (2021, p. 536-537) enumera, sin agotar, los instrumentos básicos de planificación: el plan general de gobierno; programas generales, sectoriales, regionales y plurianuales; el programa-presupuesto anual, a través de la legislación presupuestaria (PPA; LDO; LOA); y programación de desembolsos financieros.

La instrumentalización de la planificación, destaca el mismo autor, se daría a través de planes y programas aprobados por ley, y “[...] la implementación de los planes y programas gubernamentales ha estado marcada por la contractualización y la procedimentalización [...]” (Oliveira, 2021, p. 537) tanto entre organismos y entidades públicas como entre entidades privadas.

El objetivo de tales técnicas sería “[...] asegurar una gestión más eficiente a través del establecimiento de metas, plazos, criterios de desempeño” (Oliveira, 2021, p. 537) – lo que, en sí mismo, se alinea con los propósitos de las estrategias estratégicas de planificación.

Además del respeto a los principios y derechos constitucionales, Oliveira destaca: “otra característica importante de la planificación es el refuerzo de su carácter democrático a través de la apertura a la participación popular” (2021, p. 537).

Atento al escenario, Matías-Pereira (2020, p. 122-123) destaca que:

Las decisiones gubernamentales no pueden regirse por la improvisación, la presión de las necesidades y los cambios cíclicos. Cada vez más, corresponde al Estado definir caminos sostenibles, en el mediano y largo plazo, para satisfacer las necesidades colectivas, buscando caminos y oportunidades, reuniendo y coordinando actores (2020, p. 122).

Esta misión, a su vez, supone también un cambio en la comprensión de la propia planificación:

El cambio fundamental en la planificación puede describirse como la transición de la planificación normativa, tradicionalmente adoptada por las organizaciones estatales hasta hace poco, y la dirección hacia la planificación estratégica, que comienza a ser discutida y adoptada por dichas organizaciones (Matias-Pereira, 2020, p. 123).

Establecidas estas premisas, se enfatiza que la planificación estratégica no se da como un instrumento aislado; más bien, es un proceso integrado en el contexto de una organización, dotado de administración y pensamiento estratégico, que realiza análisis, diseña estrategias y lineamientos, así como control y gestión (Rezende, 2015). Esto se debe a que:

El proyecto de planificación estratégica consiste en actividades complejas, desafiantes, innovadoras e inteligentes en la organización, principalmente porque busca estructurar los diferentes y divergentes deseos involucrados interna y externamente. Para ello, es necesario un instrumento de gestión de proyectos que atienda los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que requiere la planificación estratégica de la organización. (Rezende, 2015, p.143).

En la propuesta de este capítulo, el proyecto de planificación estratégica se diseña a través de categorías básicas para ejercer la función de incentivar y promover el desarrollo, con foco en el desarrollo territorial.

Por ello, a continuación se analizan brevemente las categorías de territorio, red y gobernanza como posibles puntos de apoyo para una planificación estratégica de la naturaleza propuesta.

La noción de territorio tiene diferentes significados. Por ejemplo, en sentido jurídico estricto, territorio indica “el límite espacial dentro del cual el Estado ejerce efectiva y exclusivamente el poder del imperio sobre personas y bienes” (Silva, 2011, p. 98).

Como se ha visto hasta este punto, tanto las funciones constitucionales de promoción y planificación, como los objetivos constitucionales y la naturaleza de la planificación estratégica, son del orden de la complejidad, no siendo suficientes (aunque imprescindibles) conceptos simples o fundamentales para poder construir propuestas de políticas públicas coherentes con las realidades a las que están destinadas.

Por lo tanto, una noción de territorio, acorde con las expectativas de la planificación pública estratégica orientada a políticas públicas para promover el desarrollo territorial, implica la siguiente comprensión.

[...] una definición sintética de territorio puede establecerse como un espacio de construcción social y de poder establecido, pero no inmutable, caracterizado por recursos físicos, naturales e industriales específicos, y por valores históricos y culturales que establecen elementos de identidad a los sujetos que lo habitan. También se considera que el territorio está formado tanto por lugares contiguos (relaciones vecinales) como por lugares en red (procesos sociales que conectan diferentes lugares). Bajo este entendimiento, el territorio constituye una base flexible sobre la cual actúan diferentes fuerzas endógenas y exógenas, de modo que está continuamente sometido a relaciones de poder –conflictivas o cooperativas- en los procesos históricos de apropiación y dominación del territorio, así como a las presiones de cambio, que puede implicar expansión o desplazamiento. (Silva, 2013, p.14-15).

Por lo tanto, es posible afirmar que un análisis territorial pasa por ver una base flexible que permita considerar poderes establecidos y en movimiento; el espacio de la construcción social; recursos disponibles, valores compartidos e identidades relacionadas.

Implica también localizar lugares contiguos (barrios) o no (redes), fuerzas endógenas y exógenas, fuerzas conflictivas y cooperativas, así como expectativas de cambio.

La base territorial, por tanto, sin reducirse al paisaje o a las ubicaciones, proporciona una indicación espacial para localizar actores, dinámicas de poder e intereses, interacciones y relaciones sociales, potenciales y necesidades de desarrollo, focos de intervención y posibilidades para realizar la convivencia y lo común.

En la misma línea que el resto de conceptos involucrados en esta propuesta (territorio; gobernanza; desarrollo), la noción de red también es polisémica y necesaria para la planificación estratégica que se persigue.

Para un sentido más apropiado de su relevancia, su significado se sitúa en la perspectiva del territorio y la gobernanza. La discusión de un estudio empírico sobre prácticas de conservación es esclarecedora en esta dirección:

La red de gobernanza es densa y diversa e involucra a una variedad de actores con diferentes experiencias, intereses e ideas. Esta diversidad permite reconocer y discutir diferentes puntos de vista y opiniones en los proyectos de manejo de recursos naturales desarrollados en la región estudiada. También reduce el riesgo de homogeneización de conocimientos y experiencias, proporcionando así un “mosaico social” particularmente favorable para repensar las acciones de conservación implementadas, adaptándolas a las necesidades y condiciones específicas del momento, aumentando su efectividad. Los patrones de conexión entre los grupos, según cada atributo personal, revelaron arreglos de colaboración horizontal que integran vínculos de unión y puente. Nuestros análisis nos permitieron probar el papel de esta estructura de red colaborativa en la participación inclusiva y equitativa de las partes interesadas como elementos clave para una gobernanza exitosa en la conservación a gran escala. (Burgos; Mertens, 2022).

En particular, las redes suponen densidad y diversificación de actores que, a su vez, expresan intereses, experiencias e ideas.

Este conjunto de datos proporciona bases para el desarrollo de proyectos de intervención (que se materializan a través de planes y programas), siendo importante adaptar las propuestas a la

realidad actual y contextual que viven los actores.

Nótese que la calidad de las interacciones se enfoca como una medida de efectividad, al mismo tiempo que revela valores esperados en la interacción (por ejemplo, colaboración, involucramiento, inclusión, equidad, etc.).

De esta manera, las redes expresan especial movilidad a la base flexible del territorio, proporcionando dinámicas, agrupaciones y orientación de fuerzas de los actores, orientadas según objetivos y propósitos comunes y claros para todos, contruidos conjuntamente en la consideración de los intereses involucrados.

Como se vio en los elementos anteriores, tanto territorio como redes son nociones con contenido dinámico, que apuntan a capturar y elaborar realidades, si no momentáneas, con menores pretensiones de una permanencia abstracta infinita.

Forma parte del pensamiento estratégico gestionar los plazos, sobre los cuales se ejercerá la misión y la visión, por ejemplo, y, sobre todo, a través de los cuales será posible estimar el logro de los objetivos e incluso el alcance de la planificación, ya sea en el corto, mediano o largo plazo.

Estos ejemplos revelan que las diferentes temporalidades necesitan encontrar una armonización. El Estado, por tanto, presenta su propio tiempo, al mismo tiempo que las gobernanzas, relacionadas con él, tienen un carácter dinámico experiencial más adecuado.

En contraste con las instituciones de largo plazo, menos manejables, y la gestión de corto plazo jerárquicamente controlable, concebimos la gobernanza como la coordinación de partes interesadas legalmente independientes para lograr objetivos mutuamente acordados. A diferencia de la gestión, la gobernanza se extiende más allá de la esfera de una sola autoridad y, por lo tanto, requiere negociación entre intereses

establecidos [...] la gobernanza se distingue de las instituciones sociales por el hecho de que los procesos de gobernanza se emplean activa y deliberadamente para abordar problemas de acción colectiva y buscar soluciones aceptables. Esta comprensión integral de la controlabilidad interdependiente o "heterarquía" [heterarquía es una forma de organización en la que los elementos o actores no se subordinan según una jerarquía fija, sino que se relacionan de manera horizontal] [...] que abarca la negociación, la colaboración y la legitimidad, está respaldada por la mayoría de los enfoques de gobernanza. (Gluckler; Rehner; Handke, 2019).

Luego de esta investigación teórica preliminar, es posible identificar características que surgen del territorio, las redes y la gobernanza correlacionadas para apoyar la planificación estratégica. En el siguiente punto se muestra una experiencia de política pública en la que tales dimensiones son aproximadas.

Paraná productivo – fase II

Entre sus responsabilidades, la Secretaría de Planificación tiene la facultad de “coordinación de la política de desarrollo integral del territorio de Paraná con miras a la sostenibilidad local y regional” (PARANÁ, 2023f). Esta norma mantuvo la redacción tanto en la legislación vigente como cuando se creó Paraná Productivo (Fase I) – Ley Estatal núm. 19.848/2019, así como en su etapa actual (Fase II) – Ley Estatal núm. 21.352/2023.

El Programa Estatal de Desarrollo Productivo Regional Integrado, denominado Paraná Productivo, es un Programa Estatal, establecido en el Estado de Paraná bajo la coordinación de la entonces Secretaría de Estado de Planificación y Estructuración de Proyectos (actual Secretaría de Planificación), mediante Decreto Estatal n. 9.518, de 22 de noviembre de 2021.

El objetivo de la primera fase del Programa, su institución y primeras intervenciones, fue proporcionar información, metodologías y herramientas para el desarrollo de las regiones del Estado de Paraná, integrando agentes locales, gubernamentales, privados y políticas públicas, con el objetivo de fomentar una gestión integrada, desarrollo productivo regional (Paraná, 2021a).

El enfoque del Programa, por tanto, se basó en el objetivo de promover actividades económicas, entendiendo que generarían un efecto multiplicador con impacto en ámbitos relacionados con el desarrollo económico, el empleo y los ingresos, la calidad de vida, el bienestar, etc.

Inicialmente se definieron 8 (ocho) territorios prioritarios, los cuales fueron seleccionados teniendo en cuenta las características y especificidades de cada región del estado, la relación social, política y económica de los municipios involucrados, así como cumplir con los criterios de formación de regiones que aún no había sido cubierto por ninguna iniciativa similar, es decir, por un plan de desarrollo diseñado en base a categorías y realidades locales (Paraná, 2021b).

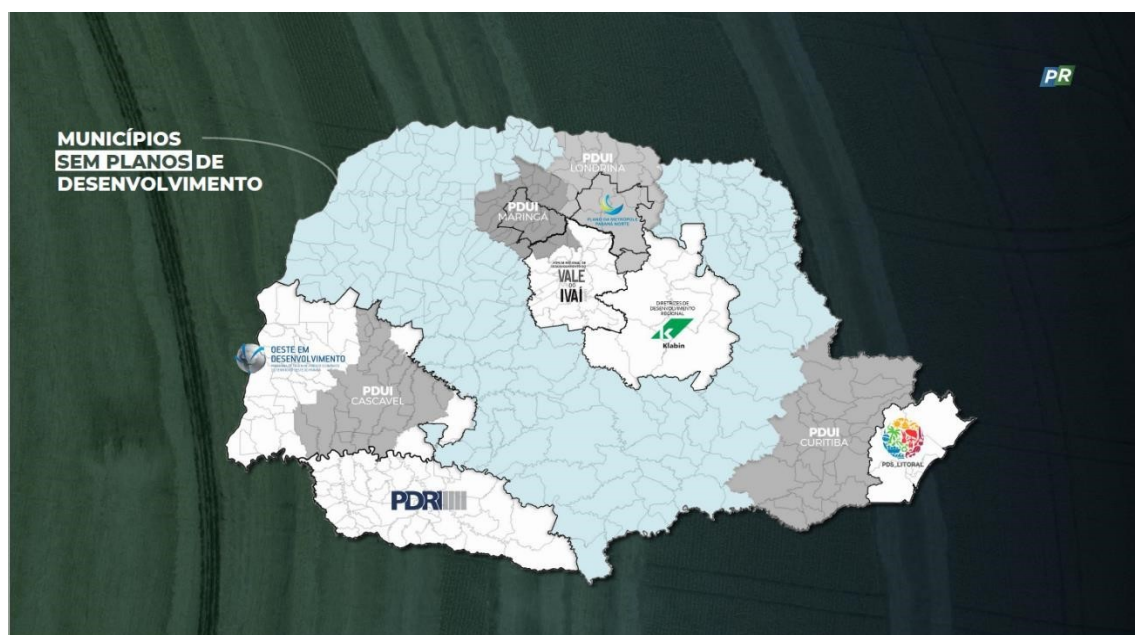
Las regiones territorializadas en los propósitos del Programa fueron: (i) Santo Antônio da Platina; (ii) Cornélio Procopio; (iii) Paranavaí; (iv) Umuarama; (v) Campo Mourão; (vi) Guarapuava; (vii) Irati; (viii) Ponta Grossa, que abarca 202 (doscientos dos) municipios que en conjunto representan el 50% de los municipios de Paraná, el 30% de la población de Paraná (3,3 millones de habitantes) y el 25% del PIB estatal (Paraná, 2021b, p. 59).

Cabe destacar que, aunque se mencionen los municipios, la categoría fundamental de este programa no son ellos, sino la amplitud de un recorte territorial formado por municipios agrupados en función de dimensiones concretas de relaciones sociales y políticas establecidas

entre sí.

Es este arreglo social el que permite que surjan las bases de una posible gobernanza, que se va configurando conforme a las interacciones de los actores involucrados en el propósito común, al mismo tiempo que es impulsada y gestionada por el poder público, en este caso, la promoción de la gobernanza a través del Paraná Productivo.

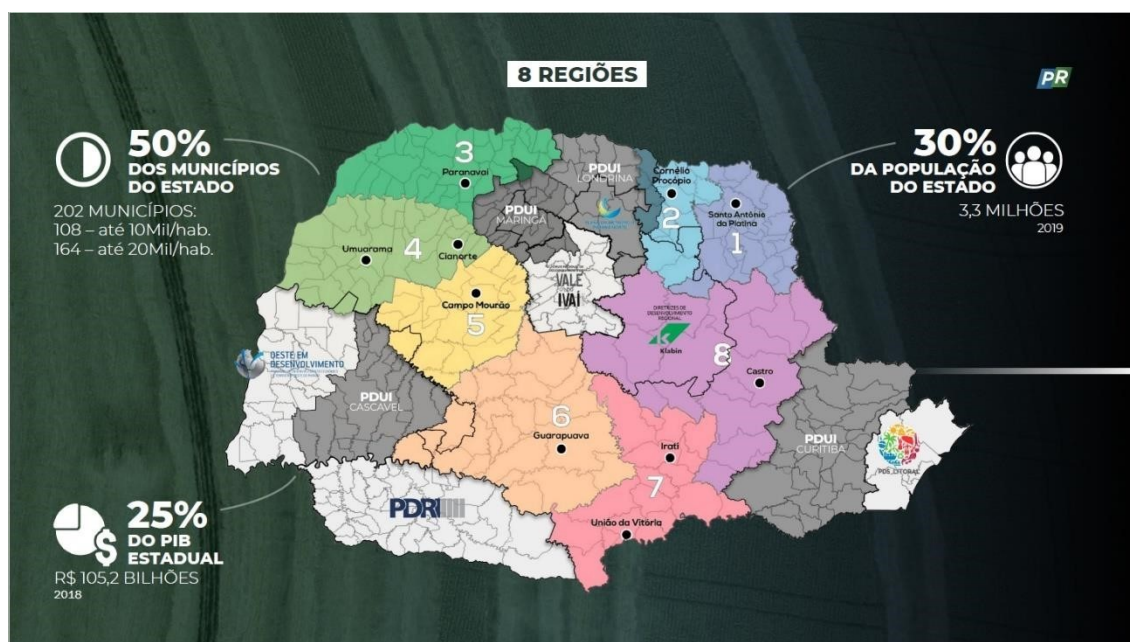
Ilustración 4 - Diagnóstico del programa Paraná Productivo – Fase I



e: CPM/SEPL.

Fuent

Ilustración 5 - Paraná Productivo – Fase I y Fase II – integración



Fuente: Coordinación de Desarrollo Territorial Integrado/SEPL.

En 2023, con el inicio de la segunda fase del Programa, otras 7 (siete) regiones fueron incluidas en su alcance, son: (i) Pró-Metrópole (Curitiba y Región Metropolitana de Curitiba); (ii) Pato Branco; (iii) Foz de Iguazú; (iv) Apucarana; (v) Maringá; (vi) Londres; (vii) Costa de Paraná (Paraná, 2023a).

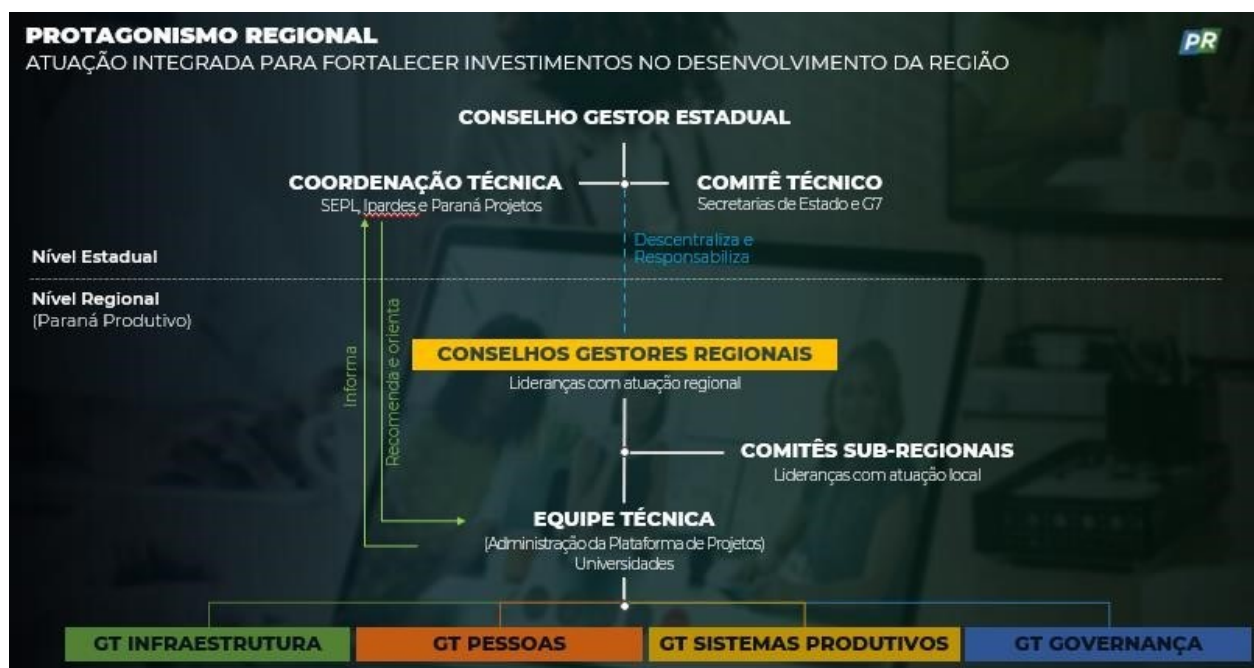
Tales regiones poseían, al momento de la estructuración del Paraná Productivo, sus respectivos planes de desarrollo, de modo que su inserción en el contexto del programa amplía la capacidad de comunicación e interacción de actores y gobernanzas.

De esta manera, el Programa pasó a abarcar los 399 municipios del Estado de Paraná, los cuales fueron divididos en 15 regiones, siendo cada región representada por un Consejo Gestor Regional.

Se sostuvieron reuniones sistemáticas con los nuevos Gobiernos, con el fin de integrarlos adecuadamente al Programa, especialmente en lo que respecta a la estructuración del Consejo Gestor Regional y el necesario impulso a los actores regionales para que comiencen a actuar

en conjunto.

Ilustración 6 - Estructura administrativa del programa Paraná Productivo – Fase I y Fase II



Fuente: Coordinación de Desarrollo Territorial Integrado/SEPL.

Ilustración 7 - Actores del plan institucional



Fuente: Coordinación de Desarrollo Territorial Integrado/SEPL.

Para cumplir con uno de los objetivos básicos del Programa, el de brindar información que

apoye la planificación de acciones que se puedan desarrollar en las regiones, se implementó el Banco de Información Regional, un BI (Business Intelligence) que contiene los principales datos e indicadores del municipios de Paraná (Paraná, 2023a). La herramienta fue construida en colaboración con el Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social (IPARDES), a partir de la Base de Datos del Estado (BDEweb), que es un amplio sistema de información estadística con más de 15 millones de datos clasificados por grandes temas y materias (Paraná, 2023b).

Además de proteger los datos, la integración con BDEweb permite actualizar el Banco de Información Regional en tiempo real, garantizando que sus datos e indicadores estén los más actualizados al utilizar la herramienta.

El Proyecto de Innovación y Modernización de la Gestión Pública en Paraná, denominado Paraná Eficiente, tiene como objetivo abordar los desafíos que enfrenta el Estado de Paraná en la prestación de servicios de salud y otros servicios prioritarios, además de apoyar la implementación del plan de recuperación económica en respuesta a los impactos de corto, mediano y largo plazo provocados por la pandemia de COVID-19 (Paraná, 2023c).

Se espera mitigar los impactos de la COVID-19 en la salud y mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios de salud, la gestión ambiental y la administración pública a través de reformas de gestión y el uso de tecnología de la información.

El Proyecto tiene una duración de 5 (cinco) años y beneficiará directa e indirectamente a toda la población de Paraná, mediante el financiamiento de proyectos/programas con recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), firmado mediante Convenio de Préstamo no. 9378-BR (Paraná, 2023c).

El Programa Productivo Paraná forma parte del Proyecto Paraná Eficiente y, siguiendo lo

establecido en el Manual Operativo del Proyecto (MOP), se elaboraron informes de diagnóstico para las regiones, que posteriormente serán utilizados para apoyar los Planes de Desarrollo Productivo (Paraná, 2023c).

Más de 700 (setecientas) demandas fueron identificadas y priorizadas en los 32 (treinta y dos) talleres técnicos realizados con las primeras 8 (ocho) regiones que participaron del Programa (Paraná, 2023a).

Con las nuevas 7 (siete) regiones, durante las reuniones técnicas de integración y movilización, la coordinación del Programa solicitó la identificación de al menos dos demandas estratégicas, que aparecen como prioritarias, para cada región.

Después de recopilar las acciones, la SEPL, que tiene la autoridad para coordinar la elaboración del Plan Plurianual en el Estado de Paraná, mantuvo reuniones con la dirección de los órganos finales del Poder Ejecutivo Estatal, con el objetivo de presentar las demandas validadas por el respectivos Consejos Gestores Regionales.

Con el objetivo de potenciar las posibilidades de incluir las demandas prioritarias de cada región, la coordinación del Programa realizó una reunión técnica para instruir a los Consejos Gestores Regionales sobre cómo participar en la etapa de Consulta Pública del nuevo PPA.

La Consulta Pública recibió 2.853 (dos mil ochocientos cincuenta y tres) aportes, abarcando 225 (doscientos veinticinco) municipios y 1.831 (mil ochocientas treinta y una) propuestas diferentes (Paraná, 2023d).

Además, se introdujo en la nueva metodología PPA la posibilidad de realizar nombramientos, lo que hace la conexión entre la entrega prevista y el instrumento o política pública específica que engloba la materia.

De este trabajo se registraron 60 (sesenta) entregas registradas en el Proyecto de Ley no. 825/2023, que trata del PPA para el cuatrienio 2024 a 2027, fueron marcados “Paraná Productivo – Fase II”, materializando un avance importante respecto al PPA vigente, como se muestra en el siguiente cuadro:

Ilustración 8 - Comparativo entre os PPA 2020-2023 e 2024-2027

ATRIBUTOS	PPA 2019-2023	PPA 2024-2027
Ações Orçamentárias	342, anteriormente chamadas de iniciativas	371 ações orçamentárias 285 para programas finalísticos e de gestão e manutenção, 86 de Obrigações Especiais
Entregas	177, anteriormente chamada de meta	1.164 entregas diferentes (obras, serviços e bens)
Marcações nas entregas		
Criança e Adolescente	Não existia	86 entregas
Mulher	Não existia	25 entregas
Igualdade Racial	Não existia	23 entregas
Plano do Paraná Produtivo	Não existia	60 entregas associadas
Plano de investimentos pela alienação de participação acionária na COPEL	Não existia	23 entregas associadas
Plano de Governo	Era feito acompanhamento separadamente	502 entregas identificadas com 172 propostas do Plano de Governo
ODS	Não existia	348 entregas associadas com os 17 ODS
Ranking de Competitividade dos Estados	Não existia	375 entregas associadas com 62 indicadores do Ranking

Fuente: Coordinación de Desarrollo Territorial Integrado/SEPL.

Síntesis del cuestionario – Paraná productivo – fase II

El análisis de los resultados del cuestionario aplicado a los integrantes de las gobernanzas regionales del programa Paraná Productivo – Fase II permite identificar un conjunto relevante de percepciones que inciden en la efectividad y proyección de este modelo de política pública

territorial. A pesar del tamaño reducido de la muestra, los datos captados reflejan aspectos sustantivos del funcionamiento de la gobernanza y ofrecen indicios valiosos para el rediseño estratégico de experiencias futuras.

En primer lugar, la participación se muestra altamente condicionada por aspectos operativos como el conflicto de agendas y la falta de tiempo, señalados como el principal obstáculo a la implicación sostenida de los líderes regionales. Esta constelación de factores sugiere que la arquitectura del programa, aun cuando presenta elementos bien estructurados, aún no logra adaptarse completamente a la dinámica funcional de sus participantes. Las soluciones señaladas por los propios respondientes apuntan a una necesidad de mayor flexibilidad en la ejecución de actividades, así como de estrategias diferenciadas para la conciliación de intereses regionales.

En contrapartida, los elementos que favorecen la participación están centrados en la comunicación clara, el alineamiento de objetivos y la percepción de impacto. Esto revela que, cuando el programa consigue establecer vínculos significativos entre su propósito institucional y las realidades locales, la participación se fortalece. La valorización de las contribuciones individuales y el sentimiento de pertenencia también emergen como catalizadores de compromiso, lo cual refuerza la idea de que las políticas de reconocimiento simbólico tienen efectos concretos sobre la sostenibilidad de redes territoriales.

Sin embargo, uno de los puntos más críticos revelados es la percepción irregular respecto a la eficacia de los procesos decisorios, mecanismos de transparencia y sostenibilidad de la gobernanza. Aunque la mayoría de los participantes identifica una estructura establecida y funcional, las respuestas también indican que dicha estructura aún opera con vacíos normativos y prácticas no consolidadas. La falta de estandarización y de claridad en los procedimientos puede comprometer tanto la legitimidad como la capacidad operativa del

programa a largo plazo, especialmente si se considera la heterogeneidad institucional de los territorios.

El uso reducido de herramientas tecnológicas como el sitio web y el sistema de inteligencia del programa también sugiere una subutilización de instrumentos potencialmente estratégicos para la toma de decisiones basada en evidencias. A pesar de estar disponibles, estos recursos no han sido plenamente integrados a la práctica cotidiana de las gobernanzas, lo que evidencia la necesidad de una política activa de formación y apropiación tecnológica como condición para una gobernanza más informada y eficiente.

Otro aspecto que merece atención es la percepción fragmentada sobre la promoción de la participación social y la diversidad de perfiles. Aunque se reconocen esfuerzos positivos en determinadas áreas, los datos indican que estos no alcanzan a constituir una política transversal ni sistemática. Tal escenario demanda una relectura crítica del componente inclusivo del programa, que considere no solo la representatividad formal, sino también la equidad sustantiva en los espacios de deliberación y decisión.

Por último, la relevancia atribuida a la integración regional como resultado transformador del programa sugiere que Paraná Productivo – Fase II logra, al menos parcialmente, incidir en la percepción de los actores sobre las potencialidades de la cooperación intermunicipal. No obstante, la propia exigencia por acciones más prácticas, menos discursivas y de mayor impacto tangible evidencia una expectativa concreta por parte de los participantes: es preciso que la política avance de la retórica a la materialidad, consolidando entregas mensurables que refuercen su legitimidad e induzcan confianza en su continuidad.

En conjunto, los resultados del cuestionario indican que la gobernanza del Paraná Productivo – Fase II se encuentra en una fase intermedia de consolidación, donde coexisten logros

estructurales y desafíos latentes. Las percepciones recogidas recomiendan una reformulación que combine ajustes operativos, fortalecimiento institucional y expansión del diálogo territorial. En este sentido, la experiencia acumulada puede servir como base para un rediseño progresivo del modelo, capaz de responder con mayor precisión a las singularidades del contexto y de generar aprendizajes replicables en otros programas de desarrollo regional. Con base en la síntesis presentada, se vuelve imprescindible que los futuros ciclos de planificación en políticas de desarrollo territorial incorporen mecanismos que permitan una adecuación más fina entre estructura institucional y realidad operativa de los actores locales. La dificultad señalada por los participantes en cuanto al tiempo disponible y a los conflictos de agenda no debe ser interpretada como desinterés, sino como una señal de que los dispositivos de gobernanza deben ser más adaptativos. Diseñar calendarios realistas, ofrecer modalidades híbridas de participación y prever ventanas operativas más amplias podría fortalecer la adhesión sostenida y evitar la sobrecarga institucional.

Asimismo, la consolidación de una cultura de gobernanza efectiva exige una revisión del marco normativo y procedimental que regula los espacios de decisión y coordinación. Las percepciones de indefinición en los procesos decisorios y de intermitencia en la transparencia no constituyen apenas déficits técnicos, sino indicios de un modelo aún en construcción. Se recomienda, por tanto, estandarizar prácticas, explicitar reglas de funcionamiento y reforzar las instancias de rendición de cuentas, promoviendo una gobernanza más confiable y legítima ante sus actores.

Otro aspecto que demanda revisión estratégica es el uso limitado de recursos tecnológicos clave, como el sitio web y el sistema de inteligencia del programa. Para evitar que estas herramientas permanezcan subutilizadas, es necesario incorporarlas no solo como soportes informativos, sino como instrumentos integrados de gestión, promoviendo su apropiación

mediante formación continua, tutorización técnica y vinculación directa con los procesos decisionales. De este modo, el uso de evidencias dejaría de ser una expectativa normativa para convertirse en una práctica operativa concreta.

Por otro lado, la inclusión social y la diversidad deben dejar de ocupar un lugar accesorio y pasar a constituirse como dimensiones transversales de la política. No se trata únicamente de ampliar la representatividad formal, sino de asegurar que distintos grupos y perfiles encuentren condiciones equitativas de participación efectiva. La incorporación de criterios afirmativos en la elección de liderazgos, el acompañamiento cualitativo de los procesos de inclusión y la valoración explícita de experiencias locales diversas pueden contribuir a esta transformación.

Finalmente, el fortalecimiento de la dimensión pragmática del programa parece ser una demanda generalizada entre los participantes. Para que la política no se agote en diagnósticos o articulaciones formales, se hace urgente avanzar hacia entregas concretas, medibles y territorializadas. La implementación de proyectos piloto, la difusión de casos exitosos y el monitoreo orientado a resultados podrían fortalecer la percepción de eficacia, favoreciendo la continuidad institucional y la apropiación territorial del modelo.

Estas líneas de mejora no implican un cambio de paradigma, sino un proceso incremental de revisión, ajuste y profundización. A medida que se reconocen los límites de la fase inicial, se abre una ventana crítica para cualificar el modelo y proyectarlo como referencia en políticas públicas de base territorial, con capacidad de responder de manera contextualizada, inclusiva y sostenible a los desafíos del desarrollo regional.

PARTE III – MODELO

Esta parte presenta el modelo de planificación estratégica orientado al desarrollo territorial, construido a partir de los fundamentos teóricos, conceptuales y empíricos desarrollados en las secciones anteriores. El capítulo único parte de los principios de la complejidad y la modularidad como ejes para enfrentar la gestión de sistemas territoriales dinámicos e interconectados.

El modelo se concibe como una representación simplificada y adaptativa de la realidad, capaz de integrar múltiples perspectivas, facilitar la toma de decisiones y responder a la diversidad de contextos. La modularidad permite dividir el territorio en unidades manejables, sin perder la visión sistémica.

A partir del pensamiento complejo, se propone una estructura que reconoce las incertidumbres y relaciones del territorio, incorporando aprendizajes teóricos, la noción de territorio-red y los casos analizados. El capítulo concluye con la presentación de un esquema conceptual del modelo, concebido desde la perspectiva de una entidad pública con competencia para coordinar políticas de desarrollo territorial de forma integrada y estratégica.

CAPÍTULO 6 – MODELO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

En este capítulo se presentan los elementos esenciales para la construcción de un modelo de planificación estratégica orientado al desarrollo territorial. Se comienza introduciendo los conceptos fundamentales de complejidad y modularidad, que son pilares clave para gestionar sistemas dinámicos e interconectados.

Estos conceptos no solo facilitan la adaptación a las múltiples variables territoriales, sino que también proveen un marco teórico sólido para estructurar modelos que enfrenten los desafíos contemporáneos en la planificación.

El modelo es definido como una representación simplificada de la realidad, diseñada para analizar, comprender y proyectar posibles escenarios. Este enfoque permite integrar datos diversos y facilita la toma de decisiones estratégicas en contextos territoriales complejos.

A partir de esta base conceptual, la modularidad se presenta como un principio esencial en la construcción de modelos, al permitir dividir sistemas complejos en módulos manejables. Podemos estar hablando de una unidad municipal o de una unidad regionalizada, por ejemplo.

Este enfoque no solo simplifica los problemas, sino que también fomenta la experimentación y la evolución continua, garantizando una mayor flexibilidad para adaptarse a cambios contextuales.

Posteriormente, se analiza cómo los principios del pensamiento complejo enriquecen la planificación estratégica. Las interrelaciones, la incertidumbre y la dinámica de los sistemas son destacadas como fundamentos esenciales para diseñar modelos adaptativos que reflejen

la realidad multidimensional de los territorios.

Estos principios son aplicados para formular un modelo que integre diferentes perspectivas y reconozca las incertidumbres inherentes al contexto territorial, guiando hacia un enfoque sistémico e integral.

A partir de este análisis, se ofrece una base de modelos de planificación estratégica existentes, identificando sus fortalezas y limitaciones. Se argumenta que la integración de los conceptos de modularidad y complejidad puede mejorar significativamente los modelos tradicionales, haciéndolos más efectivos para abordar las necesidades específicas del desarrollo territorial.

Finalmente, se presentan los componentes clave del modelo propuesto, diseñados para garantizar tanto la coherencia interna como su aplicabilidad en diversos contextos. Un esquema gráfico y conceptual del modelo ilustra cómo los principios del pensamiento complejo, la modularidad y la planificación estratégica convergen para enfrentar los desafíos territoriales (ilustración 22). Este esquema actúa como una guía práctica que facilita la implementación en realidades locales variadas, promoviendo una planificación más eficiente y adaptativa.

Es importante destacar que la propuesta tiene un punto de partida muy claro: el de un organismo con competencia para promover el desarrollo de un territorio vasto y diverso. En este sentido, dicho organismo tiene la misión de coordinar la política de desarrollo, lo que implicará necesariamente la gestión de los módulos que conforman los programas.

Los elementos desarrollados a lo largo de esta investigación tienen como propósito converger en la propuesta de un modelo —concebido como un esquema representativo— de una política pública orientada a promover el desarrollo territorial. Dicho modelo se sustenta en los

estudios y conceptos revisados, incluyendo los apuntes críticos de los autores revisados, en los capítulos 1 y 2, en la noción de territorio-red desarrollada en el capítulo 3, y en los análisis de políticas públicas presentados en el capítulo 4. En este marco, el territorio se configura como la categoría fundamental que estructura la planificación estratégica.

Ilustración 9 - Planificación estratégica para el desarrollo territorial del Estado de Paraná a partir de dos políticas públicas de estímulo al desarrollo



ente: Elaboración propia.

La imagen X presenta la síntesis de dos enfoques de planificación estratégica para el desarrollo territorial promovidos por la Secretaría de Estado de Planificación del Paraná, los cuales fueron analizados en los capítulos anteriores.

En resumen, cada enfoque utiliza *una territorialización* específica para inducir el desarrollo

territorial como objeto de política pública. Es dentro *de esta* territorialización (que es un recorte) donde las dinámicas territoriales vuelven a ser planteadas desde la perspectiva de la complejidad.

En el caso del Conecta³⁹⁹, los municipios, como unidades federativas en el estado brasileño, tienen sus territorios delimitados por la acomodación política histórica del momento actual. Al ser personas jurídicas de derecho público interno, los municipios poseen la capacidad jurídica para asumir obligaciones, como por ejemplo, a través de convenios con la Unión.

Esta estrategia aprovecha el significado político del estado dentro del marco político-jurídico tradicional, pero innova al resaltar la función de fomento del estado.

Por otro lado, el Paraná Productivo crea regionalizaciones propias, que consisten en agrupaciones de municipios unidos por afinidades políticas y significación económica entre ellos. Esta congregación asociativa tiene el potencial de estimular el desarrollo económico al fortalecer las relaciones entre los municipios que la conforman.

Lo que este escenario empírico, desarrollado en los capítulos anteriores, deja en claro es que se trata de dos formas de abordar la complejidad de los actores involucrados, lo que evidencia la necesidad de emplear módulos y modularidad en la gestión para coordinar las acciones dentro de los límites territoriales establecidos.

Complejidad y modelización

Este capítulo abordará con mayor profundidad la discusión sobre la complejidad, dado que esta merece un análisis más detenido por ser un rasgo inseparable de las políticas de desarrollo territorial.

La estructura de este capítulo está diseñada para establecer una transición lógica y

fundamentada entre la definición de los elementos críticos de construcción de un modelo — la complejidad y la modularidad — y la posterior aplicación de estos principios en el análisis del pensamiento complejo dentro del modelo.

Este enfoque secuencial asegura que los conceptos esenciales sean primero comprendidos y luego aplicados de manera concreta en el análisis de los principios que guían la planificación estratégica para el desarrollo territorial.

En primer lugar, se introduce las bases críticas de la construcción de un modelo, destacando la importancia de comprender qué es un modelo y cómo los conceptos de modularidad y complejidad interactúan en su diseño.

Este marco teórico proporciona los fundamentos necesarios para analizar cómo estas ideas guían la estructura y funcionamiento de un modelo de planificación. Sin este entendimiento inicial, el análisis posterior carecería de la profundidad requerida para evaluar adecuadamente los principios del pensamiento complejo.

A continuación, la transición hacia el análisis del pensamiento complejo se justifica por la necesidad de aplicar los fundamentos establecidos. El pensamiento complejo, como enfoque metodológico, requiere de un modelo que integre elementos interrelacionados y sea adaptable a contextos diversos.

Por ello, la complejidad y la modularidad se convierten en pilares esenciales que preparan el terreno para interpretar y aplicar los principios complejos en un modelo que aspira a responder a las demandas territoriales.

Las características de la complejidad deben ser incorporadas estructuralmente en los modelos de planificación y gestión, compartiendo un conocimiento común que permita abarcar los aspectos de una realidad dinámica, cambiante y igualmente compleja.

El análisis de los principios del pensamiento complejo indica que estos principios no son abstractos, sino que deben ser operacionalizados en un modelo capaz de integrar múltiples dimensiones y actores.

Así, al vincular las bases críticas con el análisis de los principios, se pretende demostrar cómo la modularidad permite descomponer problemas complejos y cómo la complejidad fomenta un enfoque sistémico y holístico. Hipótesis que se busca experimentar en esta tesis.

Finalmente, esta organización no solo facilita la comprensión gradual de conceptos teóricos, sino que también refuerza la coherencia interna del capítulo. Al presentar primero los fundamentos y luego su aplicación, se garantiza que el lector pueda seguir un camino lógico desde la conceptualización hasta la implementación práctica de un modelo de planificación estratégica para el desarrollo territorial, asegurando tanto rigor académico como utilidad práctica.

Pensamiento complejo, planificación estratégica y desarrollo territorial

Siguiendo la lógica que ha orientado las reflexiones desarrolladas hasta este punto del trabajo, se enfatiza que la noción de territorio en red implica una concepción relacional, dinámica y multiescalar del espacio, en sintonía con los principios del pensamiento complejo. Estos principios, al revelar un horizonte marcado por la incertidumbre, la no linealidad y la interdependencia entre actores y escalas, exigen una estrategia capaz de operar en contextos cambiantes y de articular múltiples dimensiones del desarrollo territorial.

Conforme Rocha (2024, p. 23) el instituto jurídico del territorio no puede limitarse a una visión administrativa, como una porción territorial y fronteriza, o como una tierra desnuda que puede ser vendida y comercializada. Las contribuciones de la Geografía Humana y la Psicología Social permiten comprender su complejidad epistémica, lo cual debe reflejarse en

sus repercusiones jurídicas.

Según el autor, la adopción de una epistemología alejada de la dicotomía sujeto/objeto permite entender que no existe una ruptura entre el sujeto y la tierra, sino una influencia recíproca entre ambos, que se institucionaliza en la territorialización. La complejidad del territorio, concluye el autor, exige traducir, en términos jurídicos, la rica y profunda interrelación entre los sujetos y el espacio. Lo mismo, a todas luces, puede entenderse para las políticas públicas, que son instrumentos jurídicos de gestión.

En palabras de Braga (2010, p. 26), en traducción libre, “los conceptos de territorio y red son clásicos en la Geografía. Se observa que en los últimos años la intensidad y la rapidez de los cambios sociales en todos los niveles contribuyen de manera decisiva a la complejidad y el enriquecimiento de tales conceptos”.

Saquet (2018, p. 53-63) elabora el concepto de territorio, uniendo: movimiento, procesualidades y multiescalaridades. Con la cuestión de las redes, la posibilidad de un territorio material e inmaterial, formado por información, conexiones y redes, se vuelve posible.

Es decir, para el autor, el territorio está controlado por fuerzas políticas, abarcando, por lo tanto, un contenido político, económico, cultural e histórico significativo. Se trata de puntos en mallas y redes estructurados en niveles escalares con fuerzas relacionales.

El propósito de esta proposición es proporcionar al gestor público encargado de formular un enfoque territorial para el desarrollo una herramienta de verificación rápida que abarque un conjunto de cuestiones relevantes, según lo identificado por los estudios en la temática.

Al mismo tiempo, aunque no estén directamente implicados en la cuestión específica de la planificación estratégica para el desarrollo territorial, el modelo también beneficia a quienes

deseen evaluar en sus estudios políticas de esta naturaleza.

A todas luces, la complejidad del territorio deriva de la presencia de la red en su composición, así como del volumen de conocimiento socio ambiental involucrado en su realización: "el desarrollo territorial no puede ser burocrático y centralizado, político-institucional, partidario y enmascarado. Debe ser construido de manera participativa, reconociendo a los diferentes sujetos, los distintos intereses, los deseos, los sueños, las necesidades; los tiempos y los territorios; las temporalidades, las territorialidades y la conquista de la autonomía", en traducción libre (2018, p. 177).

Morin (2005, p. 83), en ese sentido, destacó que "la complejidad necesita una estrategia." Esto se debe a que el advenimiento de lo incierto y lo inesperado demanda una estrategia, ya que lo normal se resolvería de manera automática.

En palabras del autor: "el pensamiento simple resuelve los problemas simples sin problemas de pensamiento. El pensamiento complejo no resuelve por sí solo los problemas, pero constituye una ayuda para la estrategia que puede resolverlos. Nos dice: 'Ayúdame, el pensamiento complejo te ayudará'", en traducción libre. (MORIN, 2005, p. 83).

El pensamiento complejo, según Morin (2005), surge como una alternativa al reduccionismo científico, destacando la interconexión, el dinamismo y la incertidumbre de los fenómenos. Propone una reforma del pensamiento que trascienda la lógica disyuntiva y fomente una comprensión integradora de la realidad. En el siglo XX, el paradigma cartesiano y positivista fue cuestionado, dando paso a una transformación epistemológica que articula diversas teorías y saberes.

Fuentes y Luna (2011) enfatizan que el proceso de planificación estratégica enfrenta desafíos crecientes en contextos de incertidumbre, interdependencia y transformación acelerada. En

este sentido, el pensamiento complejo emergería como una herramienta teórica y metodológica clave para mejorar la capacidad adaptativa y prospectiva de la planificación estratégica, especialmente en el ámbito del desarrollo territorial.

Siguen los autores que la planificación estratégica se concibe como un proceso de anticipación y organización de acciones que permiten a una organización definir su rumbo futuro con base en la evaluación de factores internos y externos. Sin embargo, los enfoques tradicionales han sido criticados por su rigidez y por su limitada capacidad de adaptación a entornos cambiantes.

La complejidad, por otro lado, comprenden los autores, ofrecería una perspectiva más dinámica, considerando que los sistemas organizacionales y territoriales están en constante evolución y son afectados por múltiples variables interrelacionadas. Aplicar el pensamiento complejo en la planificación estratégica implica reconocer que no existen soluciones lineales ni modelos estáticos, sino sistemas adaptativos que requieren flexibilidad y aprendizaje continuo.

Fuentes y Luna (2011) dicen que el análisis de modelos de planificación estratégica desde la perspectiva del pensamiento complejo permitiría identificar cinco principios fundamentales que pueden potenciar su aplicabilidad y eficacia en el desarrollo territorial.

El principio sistémico resaltaría la necesidad de comprender el territorio como un sistema interdependiente, donde las decisiones estratégicas afectan y son afectadas por múltiples variables.

En el contexto del desarrollo territorial se puede decir que este principio implica que las estrategias deben integrar aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos, en lugar de abordarlos de manera fragmentada.

La planificación estratégica, por su parte, debería incorporar mecanismos de retroalimentación para evaluar continuamente sus efectos y permitir la corrección de rumbo cuando sea necesario.

En territorios con dinámicas complejas, se nota que este principio es fundamental para garantizar que las estrategias evolucionen de acuerdo con los cambios en el contexto, promoviendo un aprendizaje organizacional que evite la repetición de errores y maximice la efectividad de las políticas públicas.

Aún proponen los autores que sistemas territoriales presentan una tensión entre su autonomía y su dependencia del entorno. Por un lado, cada municipio o región debe desarrollar estrategias propias para su crecimiento; por otro, está condicionado por factores externos como políticas nacionales, inversión privada y tendencias globales.

La planificación estratégica, en una lectura según los principios de la complejidad, debería encontrar un equilibrio entre estas dimensiones, fortaleciendo la capacidad de autogestión sin perder de vista las oportunidades y restricciones impuestas por el contexto externo.

En ese sentido, el enfoque situacional reconoce que no existen estrategias universales, sino que cada territorio enfrenta realidades específicas. En este sentido, la planificación debe basarse en la exploración de escenarios futuros posibles, probables y deseables, permitiendo que las decisiones sean más flexibles y resilientes ante contingencias.

Esta perspectiva es esencial en el desarrollo territorial, donde factores como el cambio climático, la urbanización o la transformación del mercado laboral pueden modificar las condiciones del planeamiento a mediano y largo plazo.

Por último, el equilibrio entre orden y caos – o principio caórdico – es una característica esencial de los sistemas complejos. En planificación estratégica, esto se traduce en la

necesidad de mantener una estructura organizativa flexible que permita la innovación y la adaptación a cambios imprevistos. En el desarrollo territorial, esto implica diseñar políticas que no solo gestionen el presente, sino que sean capaces de absorber cambios disruptivos sin comprometer la estabilidad del sistema.

De este modo, se pueden extraer que, en la práctica, la integración del pensamiento complejo en la planificación estratégica territorial implica el diseño de políticas adaptativas, en lugar de planes rígidos, así como el enfoque multisectorial y participativo, con diversos actores en el proceso de planificación y desarrollo de soluciones integradas.

En el mismo sentido, el uso de herramientas prospectivas y métodos como el análisis de escenarios, la simulación y la modelización de sistemas complejos pueden contribuir a una mejor anticipación de desafíos y oportunidades futuras.

Finalmente, procesos de planificación deben incluir mecanismos de monitoreo y retroalimentación que permitan evaluar la efectividad de las estrategias y reorientarlas cuando sea necesario.

La integración del pensamiento complejo en la planificación estratégica representa un avance significativo en la gestión del desarrollo territorial. Su aplicación permite diseñar estrategias más resilientes, flexibles y adaptativas, esenciales para enfrentar los desafíos contemporáneos.

Modelos de planificación que incorporen principios como la interdependencia sistémica, la retroalimentación continua, la autonomía relativa, la construcción de escenarios y la gestión del cambio serán más eficaces en la formulación de políticas públicas y en la promoción de un desarrollo sostenible y equilibrado.

En definitiva, repensar la planificación estratégica bajo la perspectiva de la complejidad no

solo amplía su alcance teórico, sino que la dota de herramientas prácticas más efectivas para la transformación territorial en un mundo en constante cambio.

Modelos de planificación estratégica

Los modelos de planificación estratégica articulan diferentes modos de comprender los grados de formalidad, los actores influyentes y la propia función y misión de la implementación de un plan estratégico en las instituciones. También serán relevantes al momento de verificar la planificación estratégica de la organización y las posibilidades de implementación del modelo en este contexto.

Por ejemplo, una planificación estratégica puede ser emergente, cuando surge de las prácticas sociales de la organización, sin planes escritos ni formalidades, o formal, cuando está escrita y compuesta por los elementos de misión, visión, objetivos, etc., así como el control mediante una metodología y la deliberación de los dirigentes (Bulgacov *et.al.*, 2012).

Al mismo tiempo, las condiciones organizacionales duraderas y estructuradas tienden a hacer más claras las prácticas estratégicas, de modo que los modelos de planificación estratégica y la configuración de la organización – por ejemplo, orgánica o burocrática – tienen una proximidad considerable (Bulgacov *et.al.*, 2012).

En este sentido, se considera que la formalización de la planificación estratégica es fundamental y decisiva en una relación compleja de actores en red y con instituciones públicas involucradas.

La base territorial y en red se afirma tanto en el Conecta399 como en el Paraná Productivo, siendo que en la estrategia de apoyo a los municipios la formalidad se establece por la relación pública, y en la estrategia de gobernanzas surge la necesidad debido al carácter asociativo de los actores en la base.

Tales instrumentos, debido a la adopción, en Brasil, del modelo organizacional de tipo gerencial en la administración pública, siguen en la línea de los principios de la denominada nueva administración pública.

Según Secchi (2009) los principios de la Nueva Gestión Pública se orientan hacia la modernización y eficiencia en la administración pública, con el fin de adaptarse a las demandas actuales de la sociedad.

Conforme al principio de gobernanza democrática, la gestión pública debe enfocarse en el ciudadano como el centro de su acción. Este principio rescata la esfera pública como un instrumento esencial para el ejercicio de la ciudadanía, promoviendo la rendición de cuentas sobre las políticas implementadas y los resultados obtenidos. Asimismo, aboga por la transparencia en todas las acciones del Estado.

De acuerdo con el principio de orientación a resultados la administración pública debe establecer controles basados en indicadores de resultados. Este principio se centra en la identificación precisa del público objetivo y en la priorización de los impactos reales (*outcomes*) sobre los resultados inmediatos de los servicios prestados (*outputs*).

Del mismo modo, se busca fomentar la creatividad y la innovación dentro de las organizaciones públicas, especialmente entre los servidores públicos. Este principio, actitud y entorno emprendedor, impulsa una cultura proactiva y flexible dentro del sector público.

Conforme el estudio de Secchi, por medio de la descentralización de servicios el estado debe asumir un rol regulador y promotor en la atención de las demandas sociales, actuando como articulador y facilitador, lo que implica delegar la ejecución de ciertos servicios a niveles descentralizados o locales.

Podemos destacar que esta misión del Estado contemporáneo es especialmente significativa

en términos de desarrollo territorial.

También es una directriz de la Nueva Gestión Pública la valoración de la gestión de personas. Este principio resalta la importancia de mejorar la imagen del servidor público y de establecer nuevas relaciones laborales que contribuyan al desarrollo profesional. La creación de condiciones adecuadas para el desarrollo de las personas es clave para alcanzar los objetivos organizacionales.

Tal como plantea Secchi (2009), el gobierno debe delegar al sector privado aspectos mercantiles y mantener su función de planificación, monitoreo y regulación. Ejemplos de esta colaboración son las asociaciones público-privadas (APPs) y los esquemas de financiamiento de proyectos (*Project Finance*). Se trata, pues, de la articulación de recursos públicos y privados.

De acuerdo con el principio de la responsabilidad y contractualización se establece la responsabilidad de las organizaciones proveedoras de servicios, ya sean públicas o privadas. El monitoreo y la evaluación de estos servicios es una prerrogativa del estado, que crea mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de los resultados esperados.

Este conjunto de principios de Nueva Gestión Pública busca la creación de un sistema administrativo más eficiente, centrado en el ciudadano, con una fuerte orientación hacia la transparencia y los resultados.

De la misma manera, permiten contextualizar un modelo de planificación estratégica dentro de un entorno organizacional apto para ampliar y diversificar técnicas de intervención social que faciliten la producción de los resultados del desarrollo territorial planificado.

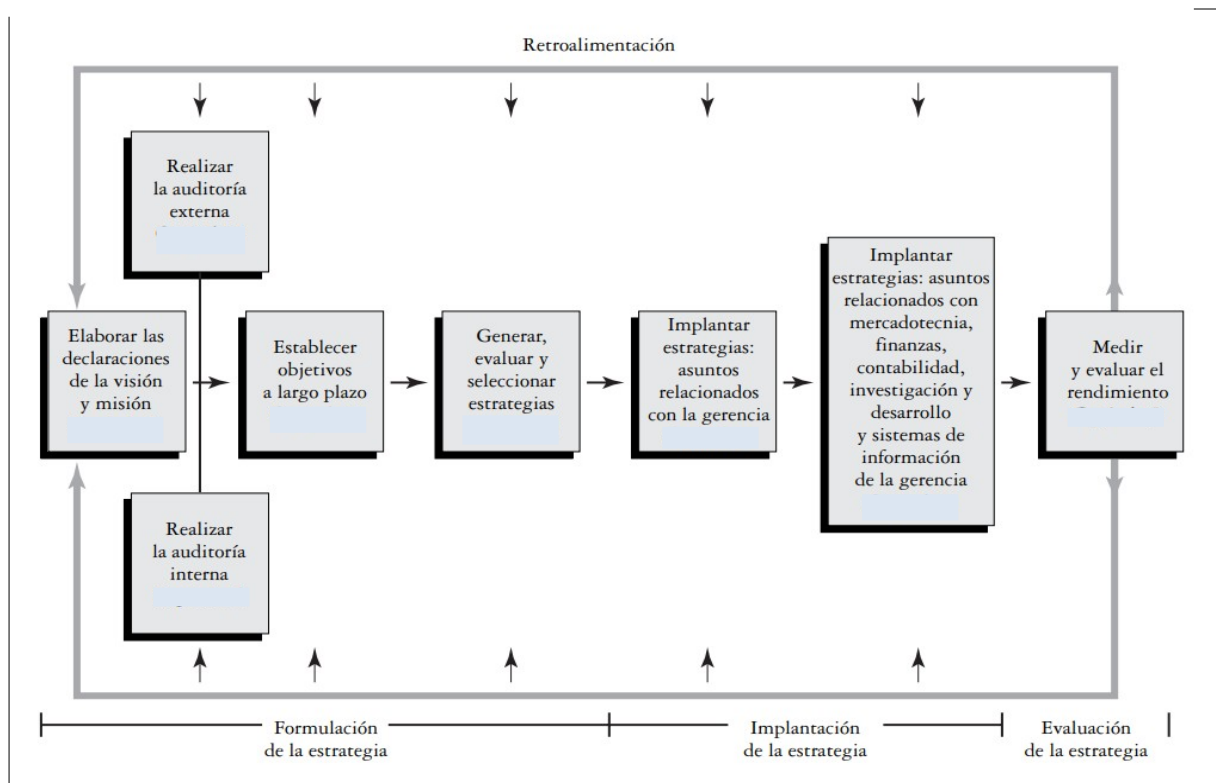
Para cumplir con los principios de la organización pública, se han desarrollado modelos estratégicos tanto en el ámbito público como en el privado, permitiendo así la

implementación efectiva de la administración gerencial.

Fuentes y Luna (2011) presentan y analizan modelos de planificación estratégica que han sido desarrollados para guiar procesos de toma de decisiones en entornos organizacionales y territoriales.

Entre ellos, destacan el modelo de Fred David, que se basa en una estructura de formulación, implementación y evaluación de estrategias. Presenta un enfoque ordenado, pero su aplicación podría beneficiarse de una mayor consideración de la complejidad, especialmente en la integración de múltiples actores y en la adaptación a escenarios inciertos.

Ilustración 10 - Modelo integral de dirección estratégica



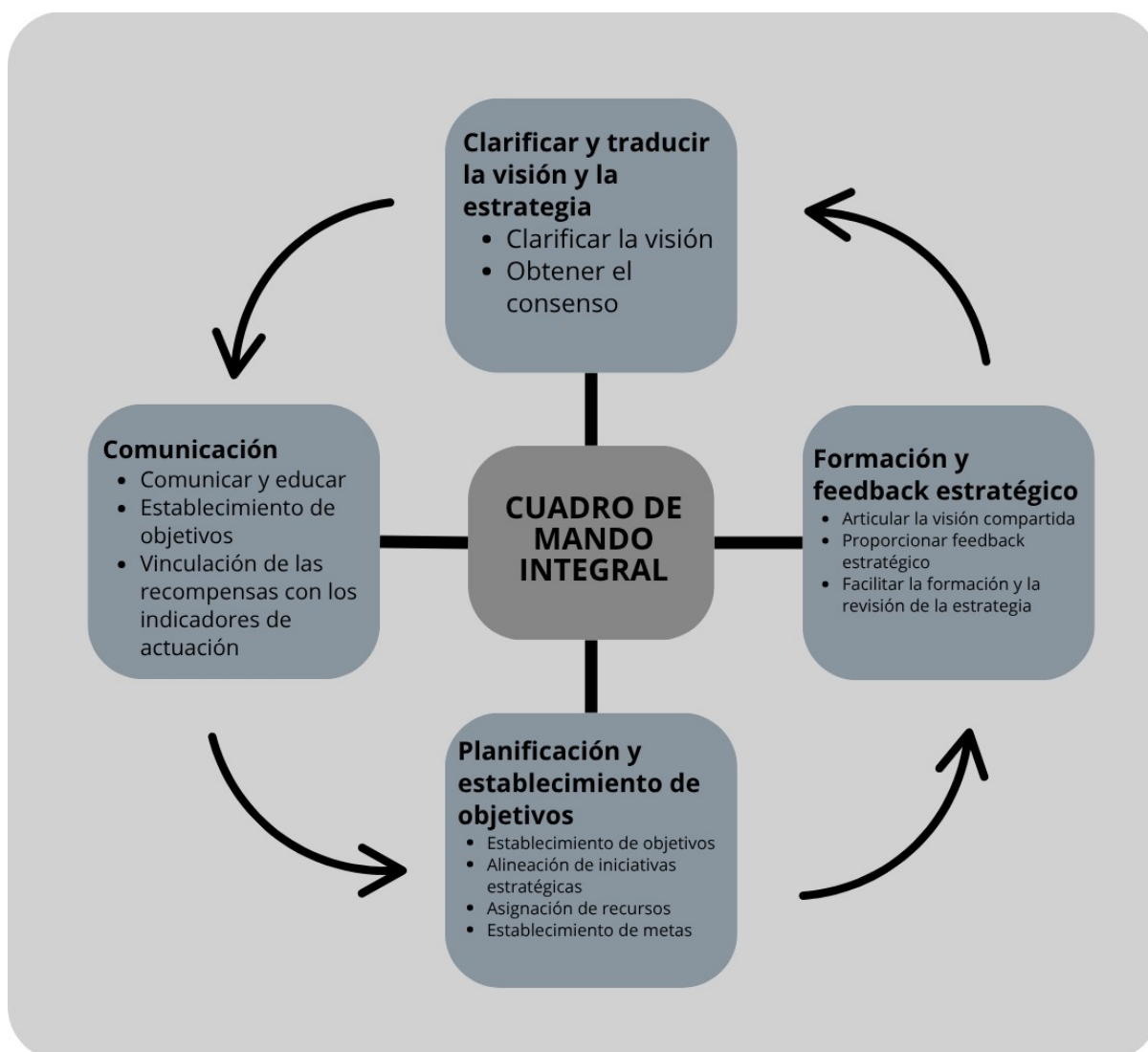
Fuente: David, 2003, p. 301 [editado].

Se nota que se trata de un modelo formal y racional, estructurado, en el que la realidad específica de cada planificación es captada en el momento de la formulación de la estrategia, estableciendo al final un ciclo de evaluación y retroalimentación.

Otro modelo analizado por Fuentes y Luna (2011) es el de Kaplan y Norton (Cuadro de Mando Integral – *Balanced Scorecard*), el cual ofrece una metodología estructurada en torno a finanzas, clientes, procesos internos y formación y crecimiento para alinear estrategias con objetivos organizacionales, midiendo el desempeño a través de indicadores clave.

Aunque el modelo incorpora retroalimentación estratégica, su diseño vertical y jerárquico puede limitar su capacidad de adaptación a dinámicas territoriales complejas.

Ilustración 11 - Modelo del Cuadro de Mando Integral como una estructura estratégica para la acción



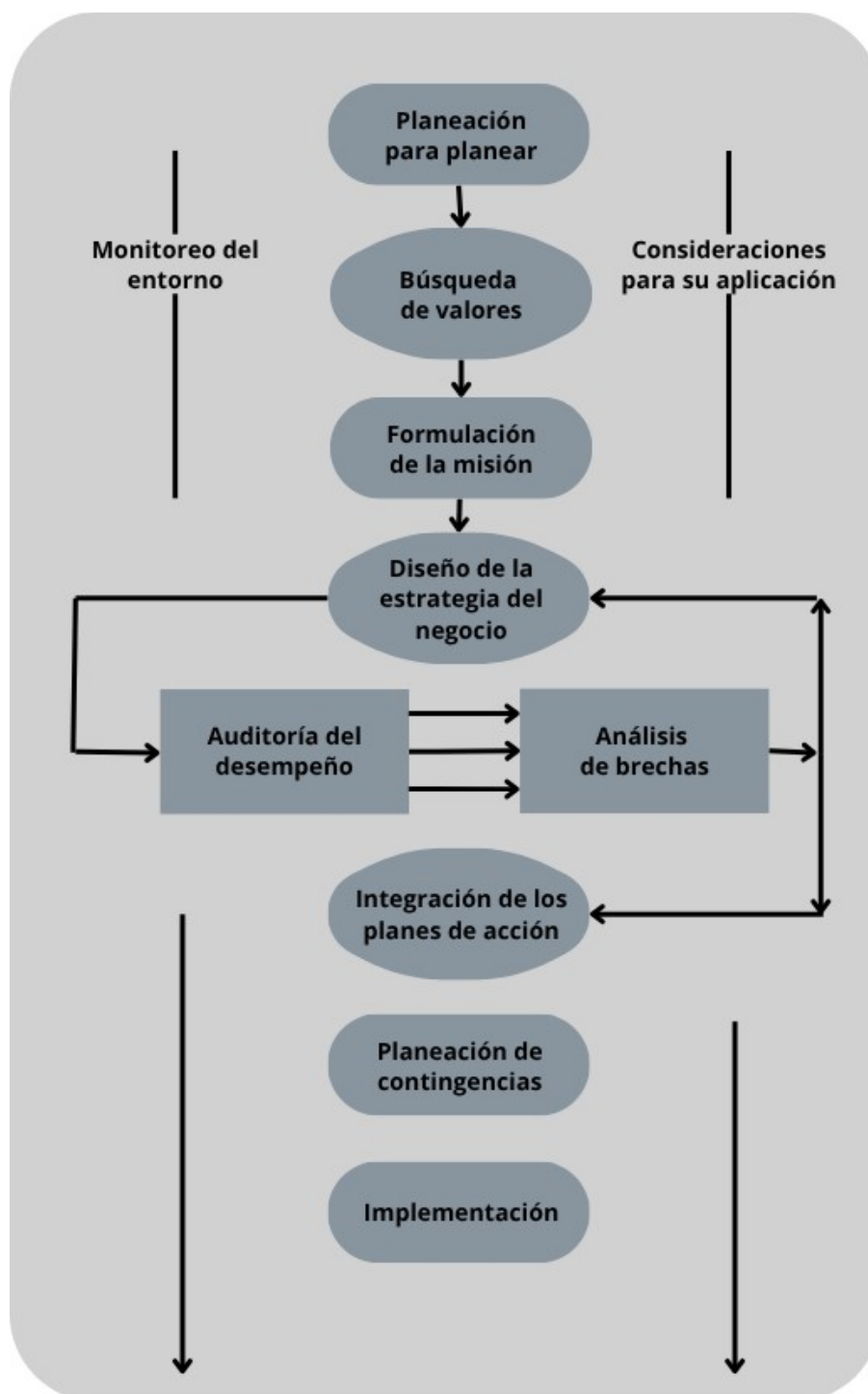
Fuente: Kaplan, Norton, 2002, p. 24.

Fuentes y Luna (2011) analizan el Modelo de Goodstein, Nolan y Pfeiffer – Planificación Estratégica Aplicada. Ese modelo propone una metodología más flexible basada en nueve fases, incluyendo auditoría de desempeño, análisis de brechas y planificación de contingencias. Este modelo se alinea mejor con los principios del pensamiento complejo, al incorporar una visión más holística y prospectiva.

Se percibe en este modelo que la realidad empírica tiene un protagonismo menos pronunciado, al igual que la interacción de los actores sociales es limitada. Por ello, para la

planificación territorial, puede presentar dificultades, ya que no abarca la complejidad del territorio, aunque sigue siendo una matriz relevante en términos de planificación estratégica.

Ilustración 12 - Modelo de planificación estratégica aplicada



Fuente: Goodstein *et.al.*, 1998, p. 12 [editado].

El modelo de Planificación Estratégica Aplicada de Nolan y Pfeiffer se caracteriza por su

enfoque estructurado y racional, lo que facilita su aplicación en entornos organizacionales con objetivos bien definidos.

Sin embargo, encuentra limitaciones relevantes en contextos de alta complejidad e incertidumbre, como la planificación territorial y la gestión pública, donde la interacción entre múltiples actores y la dinámica de los sistemas requieren enfoques más flexibles. Su énfasis en la lógica secuencial y en la estabilidad de los factores estratégicos puede dificultar la incorporación de cambios rápidos y la gestión de conflictos de intereses.

Además, su orientación a la eficiencia y la optimización de recursos, aunque valiosa, puede no captar completamente las dimensiones sociales, políticas y culturales que afectan el desarrollo de territorios y comunidades.

El planeamiento estratégico en la administración pública es una herramienta esencial para alinear las acciones gubernamentales con las necesidades de la sociedad, promoviendo eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Toni (2010) aclara la existencia de dos grandes familias metodológicas en términos de planificación estratégica gubernamental. Una sería la ‘racional-determinista’, compuesta por enfoques como el *balanced scorecard*, de Norton y Kaplan, y herramientas como la matriz SWOT, el PMI y el marco lógico.

Por otro lado, también existiría la familia estratégica-situacional, que incluye la planificación estratégica situacional de Carlos Matus y el ZOPP – Ziel-Orientierte Projekt Planung, desarrollado por la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, que significa Agencia Alemana de Cooperación Internacional).

Los instrumentos racionales y deterministas pueden ser útiles en movimientos específicos dentro del enfoque situacional. Es decir, la visión macro de una política de desarrollo

territorial debe ser situacionista, al tiempo que puede valerse de instrumentos racionales y deterministas como herramientas de gestión.

El enfoque estratégico-situacional, al considerar la complejidad y las variables dinámicas del contexto, puede ser especialmente útil en la gestión pública local, permitiendo una respuesta más flexible y eficaz a las necesidades de los municipios.

El método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) – Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos – (Helming; Göbel, 1998) es, como lo dice el nombre, una herramienta de planificación de proyectos orientada a objetivos. Su propósito es proporcionar un enfoque estructurado y participativo para la planificación, ejecución y evaluación de proyectos de cooperación.

ZOPP se basa en la identificación clara de objetivos, la participación de los actores involucrados y el uso de técnicas que permiten definir estrategias de intervención de manera lógica y fundamentada.

A través de este método, se busca garantizar que los proyectos sean viables, medibles y alineados con las necesidades reales de la población beneficiaria.

Una de las principales características diferenciadoras del ZOPP es su énfasis en la participación activa de todos los actores relevantes. En lugar de imponer soluciones predeterminadas, el método fomenta la construcción conjunta del diagnóstico y de las estrategias de intervención, asegurando que los grupos de interés se apropien del proyecto.

Además, ZOPP incorpora herramientas de análisis como la árbol de problemas y objetivos, matrices de planificación y técnicas de evaluación de riesgos, lo que permite una visión integral del contexto y facilita la toma de decisiones estratégicas.

El ZOPP es considerado un método situacional, ya que se adapta a la realidad específica de cada proyecto y contexto en el que se aplica. No se trata de un esquema rígido, sino de una estructura flexible que permite ajustar estrategias y acciones a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

Su enfoque dinámico reconoce la complejidad de los sistemas sociales y económicos, incorporando la gestión de riesgos, la identificación de oportunidades y la evaluación continua de los factores que pueden influir en los resultados.

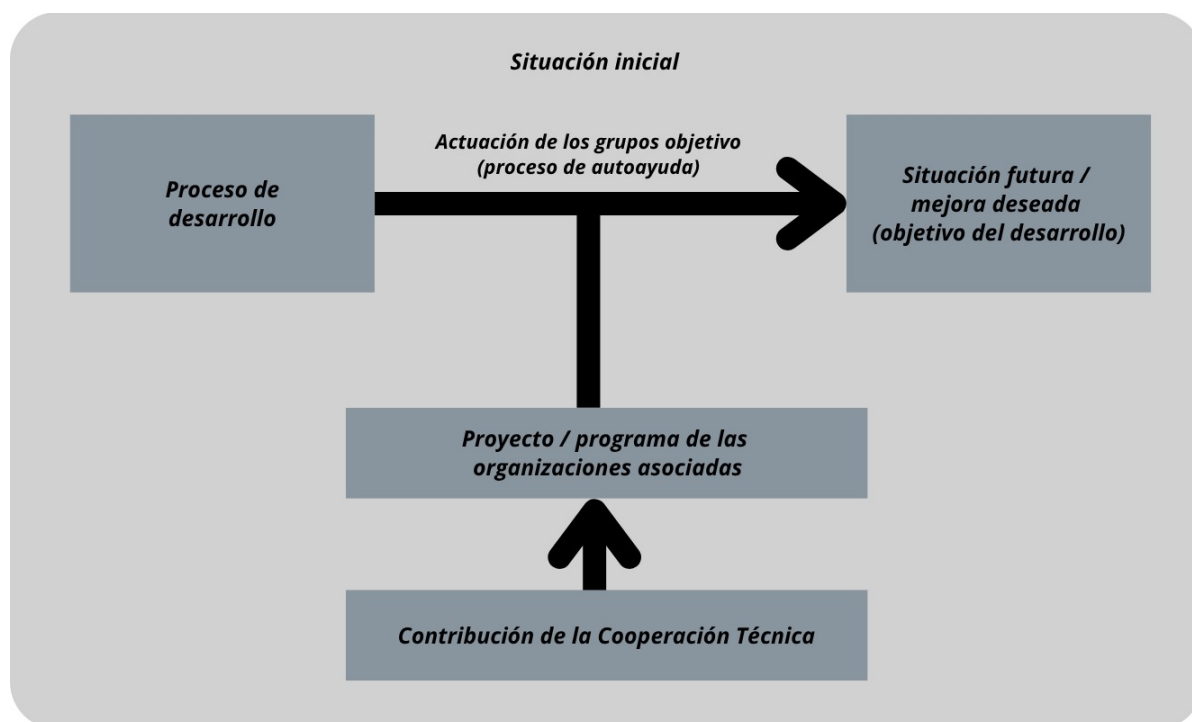
De esta manera, ZOPP permite que los proyectos evolucionen de acuerdo con las condiciones cambiantes del entorno.

En el ámbito del desarrollo territorial, el ZOPP influye directamente en el diseño de estrategias de planificación al proporcionar un marco metodológico que facilita la alineación entre políticas públicas, actores locales y recursos disponibles.

Su enfoque estructurado permite integrar diferentes niveles de gobierno y sectores en la formulación de políticas de largo plazo, asegurando que las iniciativas de desarrollo territorial sean sostenibles y respondan a las demandas de la población.

Asimismo, al enfatizar la participación y la coordinación interinstitucional, el método fortalece la capacidad de gestión y ejecución de programas de desarrollo, contribuyendo a una planificación más efectiva y orientada a resultados.

Ilustración 13 - ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) – Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos



Fuente: Helming; Göbel, 1998, p. 6. [editado].

El diagrama presentado representa un modelo de tres niveles que ilustra un enfoque estructurado para el desarrollo, destacando la interacción entre diferentes actores y procesos. La situación inicial parte de la actuación de los grupos objetivo, basada en un proceso de autoayuda.

A partir de esta dinámica, el proyecto o programa de las organizaciones asociadas juega un papel central en la articulación de estrategias que impulsan el desarrollo. En la base del modelo, la cooperación técnica contribuye con recursos y conocimientos para fortalecer las iniciativas en curso.

Finalmente, el objetivo del modelo es avanzar desde un proceso de desarrollo hasta una situación futura mejorada, consolidando un desarrollo sostenible y orientado a resultados. Este enfoque enfatiza la importancia de la participación activa de los grupos involucrados y la sinergia entre cooperación técnica y proyectos locales.

Ilustración 14 - ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) – Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos

Estrategia	Indicadores	Supuestos	Indicadores de los supuestos
Objetivo global: Objetivo superior estratégico del proyecto			
Objetivo del desarrollo: Situación modificada deseada por los grupos meta	Cómo reconocer que se alcanzó el objetivo de desarrollo		
Objetivo del proyecto: Cambio en el modo de actuar de los grupos meta	Cómo reconocer que se alcanzó el objetivo del proyecto	Cosas que deben suceder fuera del área de influencia del proyecto para que se alcance el objetivo del proyecto	Cómo reconocer que se realizó el supuesto
Resultados: Productos y servicios puestos a disposición por la gestión del proyecto	Principales características de los resultados	Cosas que deben suceder fuera del proyecto para que se alcancen los resultados del proyecto	Cómo reconocer que se realizó el supuesto
Actividades: Actividades destinadas a alcanzar los resultados	Cantidades y costos		

Fuente: Helming; Göbel, 1998, p. 6. [editado].

La tabla arriba que estructura el ZOPP, estableciendo la relación entre estrategia, indicadores, suposiciones e indicadores de suposiciones en el contexto de planificación de proyectos. Este esquema es clave para organizar y monitorear proyectos de desarrollo, garantizando que cada nivel del proyecto tenga criterios claros de evaluación y seguimiento.

El objetivo global representa el propósito estratégico superior del proyecto, es decir, la meta

final a la que todas las acciones contribuyen. Sin embargo, no se especifica un indicador directo, ya que su impacto es amplio y puede depender de diversas variables externas.

El objetivo de desarrollo, por otro lado, se enfoca en los cambios esperados en la realidad de los grupos objetivo. Para evaluar su éxito, se establecen indicadores que permiten medir si la transformación deseada ha sido alcanzada.

El objetivo del proyecto se centra en la modificación de comportamientos y prácticas dentro del grupo objetivo, representando el nivel operativo de la planificación. Para verificar si se ha cumplido, se definen indicadores concretos que permiten evidenciar los cambios.

Sin embargo, algunos factores externos pueden influir en su éxito, por lo que se identifican suposiciones que describen condiciones necesarias fuera del control directo del proyecto para que este tenga éxito. Estas suposiciones también deben ser monitoreadas mediante indicadores específicos.

En términos de ejecución, el cuadro muestra que los resultados son los productos y servicios entregados por la gerencia del proyecto, constituyendo el insumo directo para la consecución de los objetivos. Sus características deben estar bien definidas a través de indicadores precisos.

Además, las actividades representan las acciones concretas necesarias para lograr los resultados, y su planificación debe incluir información detallada sobre cantidades y costos.

Este modelo refuerza la importancia de estructurar la planificación de manera lógica y coherente, asegurando que cada elemento tenga su correspondiente mecanismo de medición y evaluación.

Así, el método ZOPP permite no solo una planificación estratégica, sino también un

monitoreo continuo que facilita la toma de decisiones y la adaptación del proyecto a las condiciones cambiantes del entorno.

El ZOPP es una metodología estructurada que desempeña un papel fundamental en la planificación estratégica del desarrollo territorial. Su enfoque participativo permite la identificación clara de los objetivos, la definición de indicadores de éxito y la consideración de los supuestos que pueden influir en la implementación de las acciones.

El énfasis en el análisis situacional y en la matriz de planificación lógica fortalece la capacidad de gestión de los territorios, haciendo que las políticas de desarrollo sean más eficaces, adaptables y sostenibles.

En este contexto de la familia de metodologías situacionales, merece especial destaque la Planificación Estratégica Situacional – PES, desarrollada por un economista chileno Carlos Matus (1931-1998), que se centra en la identificación y análisis de situaciones problemáticas específicas.

Matus propone entender el plan no como una secuencia rígida de acciones, sino como una apuesta estratégica (1991), construida sobre cadenas prescriptivas que abarcan niveles políticos, estratégicos y operativos.

A diferencia del planeamiento tradicional —de carácter normativo, lineal y tecnocrático—, el planeamiento situacional reconoce la incertidumbre, el conflicto, la multiplicidad de actores y las condiciones cambiantes del entorno.

Este enfoque introduce la noción de confiabilidad del plan, es decir, la necesidad de evaluar críticamente los eslabones de la apuesta, sus riesgos y su viabilidad. Así, el plan deja de ser un guion determinista y se convierte en una herramienta flexible, adaptativa y dialógica, donde el análisis del poder, de los escenarios y de los actores es central para la toma de

decisiones.

En resumen, el planeamiento situacional se distingue por su enfoque político, su atención a las dinámicas reales y su compromiso con la transformación posible dentro de contextos complejos e inestables.

Uno de los aportes de la teoría de Matus es la incorporación del concepto de gobernabilidad como variable central del planeamiento. Para él, planear no consiste en prever y ejecutar, sino en aumentar la capacidad de gobierno frente a problemas complejos. En este sentido, el plan se convierte en un instrumento de lucha política, orientado a modificar la correlación de fuerzas, articular actores y construir condiciones de posibilidad para transformar la realidad. Esta concepción implica abandonar el mito del plan neutro y reconocer que todo planeamiento es un ejercicio de poder, de interpretación estratégica de escenarios y de acción situada frente a la incertidumbre.

Según Vásquez (2005), la PES es una herramienta clave para la gestión pública al integrar análisis situacional con planificación estratégica, promoviendo soluciones que responden a las particularidades de cada problema. Este enfoque es ampliamente reconocido por su capacidad para articular acciones en entornos dinámicos y complejos. Justamente una de las características y necesidades de la planificación del desarrollo territorial.

Ilustración 15 - Diferencias entre los planes tradicional y estratégico situacional

FACTOR	PLAN TRADICIONAL	PES
1. Objeto del plan	Pasivo	Activo y complejo
2. Explicación de la realidad	Basada en diagnósticos	Apreciación situacional
3. Concepción del plan	Normativo-prescriptivo	Jugadas sucesivas
4. Análisis estratégico	Consultas a especialistas	Análisis de viabilidad
5. Factores	Genéricos	Específicos
6. Operación	Acción separada del plan	Mediación entre el plan y la acción

Fuente: Matus, 1997. [editado].

La tabla presenta las diferencias fundamentales entre la planificación tradicional y la PES. En la planificación tradicional, el objeto del plan es pasivo, mientras que en el PES es activo y complejo, considerando la dinámica de los procesos involucrados.

La explicación de la realidad en el modelo tradicional se basa en diagnósticos previos, mientras que en el PES se realiza una apreciación situacional, lo que permite una mayor adaptación a las circunstancias.

La concepción del plan en el modelo tradicional sigue un enfoque normativo y prescriptivo, mientras que en el PES se desarrolla a través de jugadas sucesivas, permitiendo ajustes constantes.

El análisis estratégico en la planificación tradicional se apoya en consultas a especialistas, mientras que en el PES se centra en el análisis de viabilidad, considerando aspectos contextuales y operacionales.

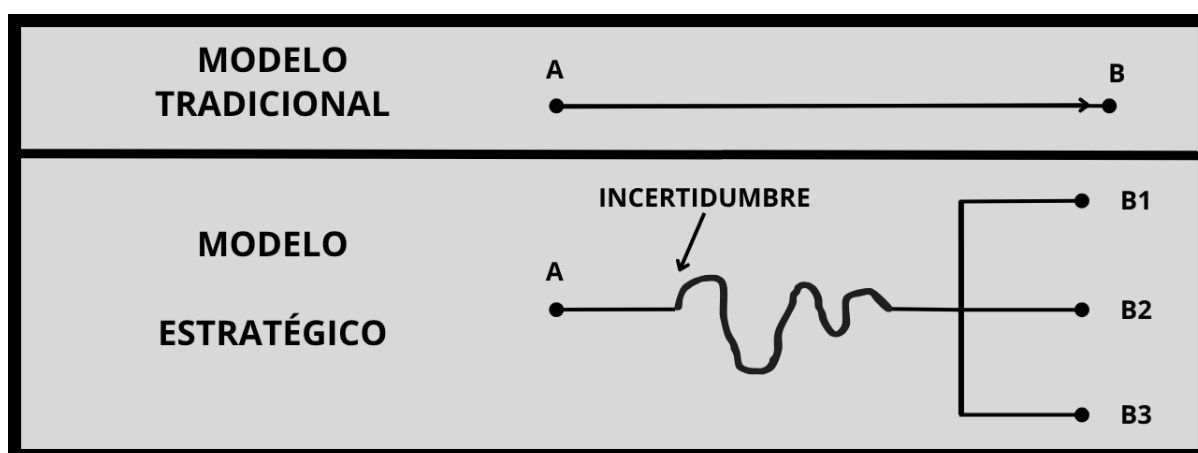
En cuanto a los factores, el modelo tradicional trabaja con elementos genéricos, mientras que el PES adopta factores específicos, adecuados a la realidad analizada.

Finalmente, en los enfoques tradicionales de planificación, la operación tiende a desarrollarse de forma desvinculada de la formulación del plan, lo que genera rupturas entre el momento estratégico y el momento operativo. Es decir, una vez formulado el plan, su ejecución transcurre como una etapa posterior y relativamente autónoma, muchas veces limitada a seguir lineamientos previamente definidos, aun cuando las condiciones del entorno se hayan transformado.

En contraste, en la PES, la operación no constituye una fase estanque, sino que se configura como una dimensión integrada al propio proceso de planificación. Existe una mediación

constante entre el plan formulado y la acción concreta, lo que permite ajustes continuos en función de los cambios contextuales, de la retroalimentación proveniente de la práctica y de la redefinición de prioridades. Esta lógica dinámica y recursiva confiere al modelo una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta, incrementando la efectividad de las estrategias implementadas y favoreciendo una gestión pública más adaptativa y orientada a resultados.

Ilustración 16 - Diferencias entre los modelos tradicional y estratégico



Fuente: Matus, 1997 [editado].

Para comprender mejor los rasgos diferenciales de los modelos tradicionales y estratégico-situacionales, se puede adoptar la imagen anterior. La imagen ilustra las diferencias entre el modelo tradicional y el modelo estratégico en el proceso de planificación.

En el modelo tradicional, el camino entre el punto de partida (A) y el objetivo final (B) es lineal y predefinido, lo que implica una visión determinista en la que se asume que las condiciones externas permanecen estables y que la ejecución del plan transcurre sin desviaciones significativas.

En contraste, el modelo estratégico reconoce la existencia de incertidumbre y variabilidad en el proceso, reflejado en un trayecto no lineal en el cual surgen fluctuaciones y ajustes a lo largo del camino. En este enfoque, el punto de partida (A) no se dirige exclusivamente a un

único resultado final, sino que puede desembocar en distintos escenarios alternativos (B1, B2 y B3), dependiendo de las condiciones cambiantes del contexto y de las decisiones tomadas durante la implementación.

Esta diferencia evidencia que, mientras el modelo tradicional asume un entorno predecible y de baja adaptabilidad, el modelo estratégico enfatiza la flexibilidad, la capacidad de respuesta ante imprevistos y la posibilidad de redefinir los objetivos a lo largo del proceso.

Ilustración 17 - Procedimientos normativo y estratégico en la planificación

Procedimiento normativo	Procedimiento estratégico
1. Planear es establecer normas racionales y coherentes sobre el futuro.	1. Planear es establecer un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una “dirección” que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes.
2. Este concepto de plan tiende a formalizarse en un libro o un documento y a crear oficinas de planeación con características de unidades de investigación que hacen muy lenta y costosa la formulación de cada plan <i>interregnos</i> sin plan.	2. Este concepto de plan tiende a formalizar un sistema periódico de discusión y análisis que precede y preside la acción, apoyado por flujos continuos de información, cálculo técnico y cálculo político. El plan está siempre haciéndose y evaluándose, pero siempre hay un plan.
3. Metas compatibles y congruentes. No hay oponentes, no hay otros planes.	3. Metas conflictivas. Existen oponentes que son las fuerzas sociales en lucha, cada una con sus propios planes.
4. El planeador es un técnico al servicio del político.	4. El planeador es parte de una fuerza social que planea. Todo actor planea; todo el que planea es parte de un actor.
5. El criterio de éxito: cumplimiento de las metas en el tiempo planeado.	5. Avance en la dirección correcta y economía de tiempo.

Fuente: Matus, 1991 [editado].

De modo a enfatizar las diferencias entre los modelos racionales, formales y deterministas y

los modelos situacionales, es importante destacar los procedimientos normativos y estratégicos. La imagen muestra las diferencias entre el procedimiento normativo y el procedimiento estratégico en la planificación y el rol del planificador.

En el procedimiento normativo, planear se concibe como el establecimiento de normas racionales y coherentes sobre el futuro, lo que implica una visión rígida y estructurada.

En contraste, el procedimiento estratégico entiende la planificación como un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión que permite definir una dirección flexible para adaptarse a los cambios situacionales y superar resistencias e incertidumbres.

Mientras que en el enfoque normativo el plan tiende a formalizarse en documentos o estructuras burocráticas que ralentizan su formulación y dificultan la acción inmediata, en el enfoque estratégico el plan es dinámico, se elabora a través de un sistema periódico de discusión y análisis, y se apoya en flujos de información constante, cálculo técnico y evaluación política.

El procedimiento normativo asume que las metas deben ser compatibles y congruentes, sin considerar la existencia de opositores, mientras que el enfoque estratégico reconoce que las metas pueden ser conflictivas, dado que existen fuerzas sociales en competencia, cada una con sus propios intereses y planes. Además, el planificador en el procedimiento normativo es visto como un técnico al servicio del político, actuando de manera subordinada a una estructura de poder establecida.

Por otro lado, en el procedimiento estratégico, el planificador es parte de una fuerza social que también planea, reconociendo que todo actor en el proceso de planificación tiene su propia agenda y forma parte de un entramado de decisiones y estrategias.

Finalmente, mientras que en el procedimiento normativo el criterio de éxito se basa en el

cumplimiento estricto de las metas en el tiempo planeado, en el procedimiento estratégico el éxito se mide en términos de avance en la dirección correcta y optimización del tiempo, priorizando la adaptabilidad y la eficacia en la toma de decisiones.

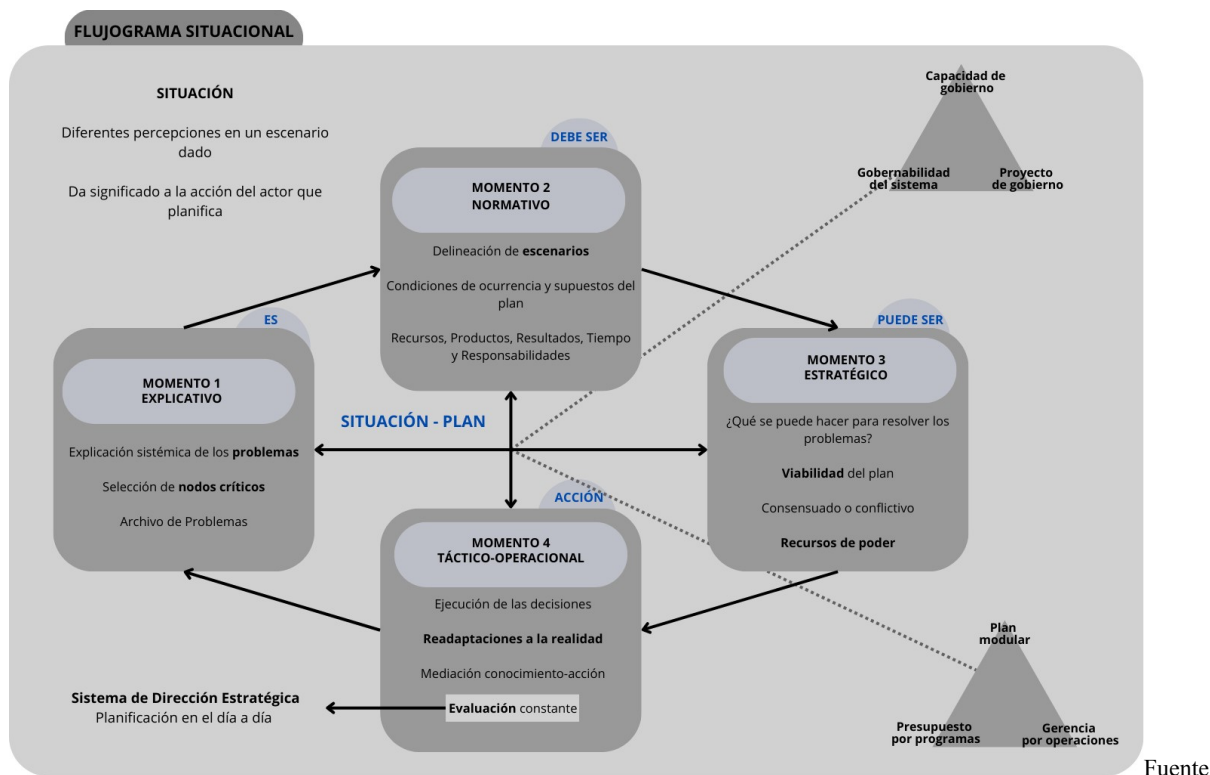
Las imágenes destacan las diferencias fundamentales entre los modelos tradicionales y estratégicos de planificación.

El modelo tradicional adopta un enfoque lineal, normativo y prescriptivo, en el que el plan es fijo, las metas son congruentes y el rol del planificador es técnico y subordinado al político.

En cambio, el modelo estratégico reconoce la complejidad, la incertidumbre y los conflictos en el proceso de toma de decisiones, operando de manera dinámica y adaptativa. La estrategia no sigue un camino único, sino que se ajusta continuamente a medida que la realidad cambia, considerando múltiples escenarios e interacciones entre diversos actores.

Mientras la planificación tradicional busca estabilidad y previsibilidad, la planificación estratégica enfatiza la flexibilidad, la viabilidad de las acciones y la evaluación constante para garantizar avances efectivos en la toma de decisiones.

Ilustración 18 - Modelo de dirección estratégica situacional



: Matus, 1996 [editado].

Ante las diferenciaciones analizadas, podemos crear una macro síntesis del enfoque estratégico y situacional de las técnicas de planificación estratégica. Adaptamos diversas características de la planificación situacional en una única imagen, incluyendo dos bases (triángulos) centrales para la viabilización de este modo de planificar.

La imagen representa un flujograma situacional que ilustra el proceso de planificación estratégica situacional a través de cuatro momentos interconectados: explicativo, normativo, estratégico y táctico-operacional.

En el Momento 1 Explicativo, la planificación se fundamenta en el análisis sistémico de los problemas, permitiendo la identificación de nodos críticos y la conformación de un archivo de problemas, lo que proporciona un diagnóstico estructurado de la situación.

A partir de este análisis, se avanza hacia el Momento 2 Normativo, en el cual se delinean los

escenarios posibles, considerando las condiciones de ocurrencia y los supuestos del plan. En esta fase, se definen los recursos, los productos esperados, los resultados proyectados, el tiempo y las responsabilidades necesarias para la implementación del plan, estableciendo así una base estructurada para la acción.

El Momento 3 Estratégico plantea la cuestión central de qué se puede hacer para resolver los problemas identificados en las etapas previas. Aquí, se analiza la viabilidad del plan, reconociendo que las decisiones pueden ser consensuadas o conflictivas, dependiendo de las dinámicas de poder involucradas. En esta etapa, se consideran los recursos de poder, que pueden influir en la factibilidad y ejecución de las estrategias propuestas.

Finalmente, el Momento 4 Táctico-Operacional es la fase de ejecución de las decisiones, donde se implementan acciones concretas, se llevan a cabo las readaptaciones a la realidad y se gestiona la mediación entre conocimiento y acción. Este proceso implica una evaluación constante, asegurando que la planificación se mantenga flexible y ajustable a los cambios contextuales.

El flujograma también destaca la importancia del Sistema de Dirección Estratégica, que permite la planificación en el día a día mediante la articulación de estos cuatro momentos.

Además, la capacidad de gobierno, la gobernabilidad del sistema y el proyecto de gobierno aparecen como elementos clave en la consolidación del proceso. La capacidad de gobierno se refiere a la competencia técnica y política de un gobierno para diseñar e implementar políticas públicas efectivas en un entorno dinámico y complejo. La gobernabilidad del sistema, en este contexto, implica la estabilidad y funcionalidad de las instituciones, así como la posibilidad de gestionar conflictos e intereses divergentes dentro de un marco democrático y participativo.

Por otro lado, el proyecto de gobierno es la visión estratégica que define las prioridades, metas y líneas de acción de una administración, considerando no solo las condiciones estructurales y coyunturales, sino también las capacidades institucionales y la correlación de fuerzas políticas. En el PES, estos tres elementos son fundamentales, ya que el éxito de una política no depende únicamente del diseño técnico del plan, sino de la capacidad de los actores gubernamentales para implementarlo en un entorno incierto y con resistencias activas.

En la imagen, también se enfatiza herramientas operativas como el plan modular, el presupuesto por programas y la gerencia por operaciones, que permiten articular la planificación con la gestión práctica.

Desde la perspectiva del PES, la planificación estratégica no es un proceso rígido, sino un sistema de decisiones en constante evolución. En este marco, herramientas como el plan modular, el presupuesto por programas y la gerencia por operaciones son esenciales para articular la planificación con la gestión práctica.

El plan modular permite estructurar la planificación en bloques flexibles y escalonados, ajustándose a los cambios de contexto y a las capacidades reales del sistema de gobierno.

El presupuesto por programas vincula los recursos financieros con objetivos estratégicos, asegurando que la asignación presupuestaria responda a prioridades definidas y sea adaptable a nuevas necesidades.

Por su parte, la gerencia por operaciones introduce una lógica de seguimiento y evaluación constante, asegurando que la gestión pública no solo cumpla con la planificación establecida, sino que pueda reorientarse según las contingencias del entorno.

En conjunto, estos instrumentos operativos garantizan una planificación más eficaz y alineada con la complejidad del proceso de gobernanza.

En conjunto, la imagen resalta que, mientras el enfoque normativo tiende a estructurar un marco de referencia basado en condiciones y escenarios, el enfoque estratégico se centra en la viabilidad y resolución de problemas, y el táctico-operacional garantiza la ejecución y adaptación continua del plan.

El enfoque de planificación representado en el flujograma situacional se alinea estrechamente con los principios del planeamiento estratégico para el desarrollo territorial, ya que ambos reconocen la complejidad del entorno, la incertidumbre de los procesos y la necesidad de una gestión flexible y adaptativa.

En la planificación del desarrollo territorial, es fundamental comprender que los territorios no son estructuras estáticas, sino sistemas dinámicos donde interactúan múltiples actores, intereses y factores socioeconómicos y ambientales.

Desde esta perspectiva, el modelo situacional ofrece una metodología que permite integrar el análisis estructural de los problemas, la definición de escenarios posibles, la formulación estratégica de soluciones y la implementación táctica con mecanismos de evaluación y ajuste continuo.

El Momento Explicativo del flujograma coincide con la fase de diagnóstico territorial en la planificación estratégica del desarrollo, donde se identifican los desafíos clave y se mapean las estructuras críticas que influyen en el territorio, como infraestructura, gobernanza y recursos naturales.

Luego, el Momento Normativo se conecta con la formulación de estrategias de desarrollo, en las que se diseñan políticas y programas basados en escenarios y previsión de riesgos, con énfasis en la asignación eficiente de recursos y responsabilidades institucionales.

El Momento Estratégico en la planificación territorial implica la selección de alternativas de

intervención, considerando la viabilidad política, social y financiera de cada acción.

En este punto, la planificación estratégica territorial debe incorporar mecanismos de participación de actores locales, concertación de intereses y establecimiento de consensos o gestión de conflictos, lo que se refleja en la importancia de los recursos de poder y la toma de decisiones en el modelo situacional.

Finalmente, el Momento Táctico-Operacional corresponde a la ejecución de proyectos y políticas en el territorio, donde la gestión debe ser capaz de adaptarse a las condiciones cambiantes y garantizar la implementación efectiva mediante procesos de evaluación constante y readaptación.

Este enfoque es particularmente relevante para la gestión del desarrollo territorial porque permite articular la planificación con la gobernanza y la administración pública de manera dinámica.

Herramientas como el presupuesto por programas, la gerencia por operaciones y el plan modular reflejan la necesidad de traducir la estrategia en acciones concretas y medibles, asegurando que las políticas públicas tengan un impacto real en el territorio.

En última instancia, el modelo situacional contribuye a fortalecer la capacidad de gobierno, permitiendo una mayor gobernabilidad del sistema y la formulación de proyectos de desarrollo territorial más efectivos, sostenibles y ajustados a las necesidades locales.

Bases críticas para la construcción de un modelo

En esta subsección se analiza con mayor detalle la cuestión del modelo, del módulo y de la modularidad como posibles respuestas a la complejidad.

Esta tesis busca basarse en la premisa de que modelos sólidos para la gestión de sistemas complejos requieren una aproximación que integre dos pilares fundamentales: la complejidad y la modularidad.

Estos elementos esenciales pueden proporcionar una estructura estratégica para abordar las múltiples variables, incertidumbres e interconexiones inherentes a los escenarios de planificación y ejecución.

La complejidad, como se ha visto, se manifiesta a partir de la interacción entre diversos elementos que, al combinarse, generan comportamientos impredecibles o difíciles de modelar.

En sistemas como las políticas públicas o las estructuras organizativas, esta complejidad se evidencia en la diversidad de actores, intereses, dimensiones territoriales y niveles de madurez técnica, social, ambiental y económica.

Para enfrentar esta realidad, es imprescindible adoptar enfoques que reconozcan tanto las interdependencias como las particularidades de cada componente, permitiendo así una visión integral y adaptable.

En este contexto, la modularidad se presenta como una herramienta clave para gestionar dicha complejidad. Al dividir un sistema en módulos más pequeños y autónomos, es posible simplificar el diseño y facilitar su implementación.

Esta estrategia no solo permite trabajar de manera concurrente en diferentes partes del modelo, reduciendo tiempos y costos, sino que también ofrece flexibilidad para realizar ajustes y mejoras sin necesidad de alterar todo el sistema.

Además, la modularidad fomenta la experimentación y la evolución, al permitir que los

módulos se refinan, adapten o sustituyan conforme cambian las necesidades o las condiciones externas.

En conjunto, complejidad y modularidad actúan como bases interdependientes en la construcción de modelos eficaces. Mientras la primera impulsa una comprensión profunda y holística del sistema, la segunda proporciona las herramientas prácticas para gestionar, adaptar y optimizar sus componentes. Así, ambas dimensiones se complementan, promoviendo soluciones innovadoras y resilientes frente a los desafíos contemporáneos.

El objeto de la tesis impone una estrategia para la complejidad. Se presenta como una estrategia válida una argumentación sobre lo que se entiende por un modelo y cómo se considera que este puede ser útil y justificable en el contexto de la formulación de políticas públicas en la planificación para el desarrollo territorial, según la categoría del territorio-red como base de la estrategia.

Sumado a esto, se abordan nociones de complejidad y de modularización, con el fin de concebir cómo tal organización del conocimiento puede reflejarse en los elementos de un modelo para la planificación estratégica.

Así, se pretende discutir qué es un modelo, cuáles son sus limitaciones, cómo se pueden superar dichas limitaciones y cómo la complejidad inherente al objeto de investigación puede ser abordada desde la perspectiva del diseño de políticas modulares, que sean autosuficientes y, al mismo tiempo, capaces de conectarse con una política macro estatal de desarrollo, incluyendo asociaciones con otros entes federativos y actores relevantes en la política pública.

¿Qué es un modelo?

Según Japiassu y Marcondes, en traducción libre, un modelo (en ciencia) es un “[...]”

paradigma, forma ideal. Objeto que sirve de parámetro para la construcción o creación de otros. Cualquier cosa o persona que se toma como inspiración o ideal a ser imitado o copiado”.

También significa, para los mismos autores, un “[...] modo de explicación, construcción teórica, idealizada, hipotética, que sirve para el análisis o evaluación de una realidad concreta” (2001, p. 132).

En el problema de la tesis, esta concepción de modelo resulta apropiada, considerando que la replicabilidad de la planificación estratégica basada en el territorio no solo es útil, sino necesaria, ya que el desarrollo no puede ocurrir de manera aislada. Es la flexibilidad en la comunicación de las planificaciones lo que permitirá un ajuste efectivo de las estructuras de planificación.

Sin embargo, más que copia o imitación, podemos preferir los sentidos de inspiración, dirección y orientación, dirigidos al administrador público y al diseñador de políticas públicas, quienes deben trazar enfoques dialógicos con la realidad y con los actores involucrados, lo que necesariamente forma un complejo de relaciones sociales, de poder y de orden técnico.

Quede claro que, con el modelo propuesto en esta tesis, no se pretende proponer un modelo en el sentido de algo que deba ser copiado o simplemente replicado. Lo que se busca es reunir, a partir de la literatura contemporánea, los elementos que necesariamente deben ser considerados por el formulador de políticas públicas al diseñar la planificación estratégica para promover el desarrollo territorial.

Dada la complejidad de esta forma de desarrollo, así como de las políticas públicas, el camino del modelo ayuda a sistematizar una realidad determinada, sin, sin embargo,

pretender limitarla a sus elementos. Ese equilibrio relativo es posible gracias al carácter situacional de la planificación propuesta, que está abierta al ajuste y a la revisión, sin consolidarse como una norma rígida.

En esta tesis, a partir de las referencias analizadas, se comprende que un modelo es una base para planificar, una síntesis crítica, un estímulo para la inspiración y la verificación, una unidad modular que puede (y necesita) tener su sentido explorado en una realidad concreta de planificaciones.

En el contexto de las políticas públicas, especialmente al enfocarse en el problema de su diseño, es relevante retomar la idea de "modelos explicativos" (SOUZA, 2006), que permiten comprender las acciones y omisiones gubernamentales según el análisis de parámetros decisorios y las consideraciones consideradas relevantes en la construcción de la política pública.

El entendimiento de los modelos y teorías [...] puede permitir al analista comprender mejor el problema para el cual se diseñó la política pública, sus posibles conflictos, la trayectoria seguida y el papel de los individuos, grupos e instituciones que están involucrados en la toma de decisiones y que serán afectados por la política pública. (Souza, 2006). [Traducción libre].

Esta concepción deja claro que la administración pública no necesita estar exenta de la seriedad del pensamiento científico; al contrario, es deseable que el cuidado por el rigor y la preocupación por los modelos explicativos estén presentes.

Esto, de hecho, es un signo de profesionalismo, seriedad y compromiso público democrático, un elemento fundamental en la teoría política y constitucional contemporánea.

Sin duda, el sentido práctico y dinámico buscado en el día a día de la gestión encuentra en los

momentos de planificación un fortalecimiento del rigor técnico, que se reflejará en mayores posibilidades de éxito para una política bien diseñada, como el análisis de los estudios al inicio de esta tesis permitió anticipar.

En suma, lo práctico (el planificador público, el gestor público, el analista de políticas públicas) también puede realizar un autoanálisis, una autoevaluación y una auto tutela, sin depender únicamente de controles externos para la corrección de sus acciones.

Es, pues, precisamente el sentido que se pretende agregar al pensar en un derecho fundamental a una buena administración pública.

En última instancia, la agenda administrativa brasileña debe tomar en serio la planificación y el estudio sistemático de los impactos (estimación de los efectos directos y colaterales de las medidas de regulación, formulación o implementación de las políticas públicas), concebidas estas como auténticos programas de Estado Constitucional que buscan, a través de una articulación eficiente y eficaz de los medios estatales y sociales, cumplir con prioridades vinculantes, con el objetivo de garantizar, mediante jerarquizaciones fundamentadas, la efectividad del conjunto de derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras. (Freitas, 2015).
[Traducción libre].

Gouveia (1999, p. 14) aclara que la valoración de los modelos implica juzgar su valor de uso, es decir, cuánto uso práctico proporciona el modelo; un valor predictivo, que es la posibilidad de prever hechos a partir del modelo; y el valor de apariencia, que es la similitud del modelo con el fenómeno al que está destinado. En resumen, para el autor, “podemos decir que un modelo es bueno cuando funciona para los fines propuestos”, en traducción libre.

En el caso del objeto de la tesis, el valor predictivo se manifiesta en la medida en que el

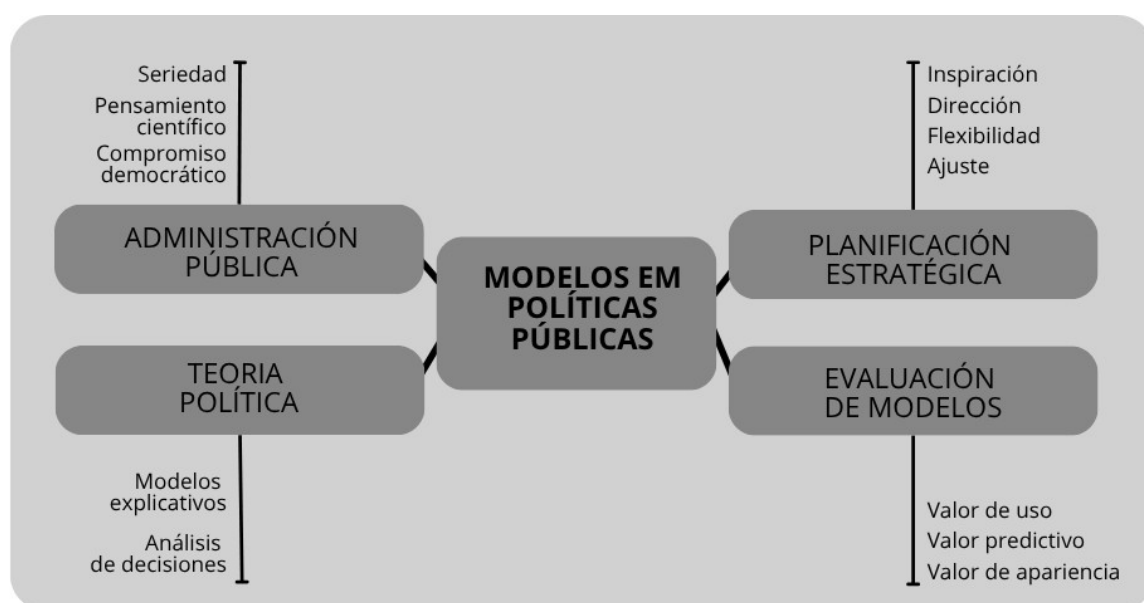
instrumento indica variables, dejando, no obstante, la posibilidad de ajustes y flexibilidad ante los contenidos de las situaciones concretas y sus horizontes. Con esto, el valor predictivo se consolida mediante la identificación de puntos específicos y relevantes para el desarrollo territorial, sin cerrarse a las dinámicas sociales de la realidad.

A pesar de la búsqueda por la calidad del modelo, cabe destacar que, en palabras de Soto (2003, p. 198), las instituciones se transforman progresivamente en organizaciones en la medida en que son capaces de percibir y organizar el presente y proyectar el futuro de un modo integrador. Esta constante integración abarca la comunicación, los objetivos precisos que orientan las acciones, los procesos, las relaciones y las alianzas.

Albuquerque (1977, p. 7) definió, en su tiempo, la planificación como “[...] un proceso constituido por una secuencia continua de actos o eventos, motivados por una cierta imagen idealizada de la realidad, imagen que se pretende alcanzar”, en traducción libre.

El modelo, por lo tanto, se inserta en esta corriente mayor de producción de la organización, su planificación y su estrategia.

Ilustración 19 - Síntesis de criterios para la construcción de modelos



Fuente: Elaboración propia.

Modularidad

Bulgacov (2012, p. 922) oportunamente recuerda que, ante la inevitable incompletitud del modelo (de cualquier modelo), nuevos esfuerzos pueden garantizar la acción, lo que significa adoptar “[...] prácticas que buscan suplir las deficiencias del modelo con aplicaciones y experiencias de nuevos modelos instrumentales, como el estudio de escenarios, la visión prospectiva, el sistema de metas, los mapas estratégicos, las rutas estratégicas y los sistemas de información en profusión”, en traducción libre.

Lo que se quiere decir con la recuperación de estos argumentos es que un modelo no existe ni se practica de manera aislada. Necesita ser implementado en un entorno más amplio de planificación estratégica y calidad organizacional, para que su funcionamiento sea adecuado a los fines que se propone alcanzar.

Ante la necesidad de "conectar" el modelo a una organización, también se buscó conferir cierto grado de modularidad al mismo. Un ejemplo de planificación de obras para la reducción de desperdicios por fallas de proyecto resulta pertinente, como ilustra Barboza: “[...] la técnica de la coordinación modular se establece como una directiva de proyecto al exigir una visualización integrada de los componentes del sistema constructivo desde el momento de su concepción” (2011, p. 109). Planificación pura e indispensable.

Carnavalli (2013, p. 330), al investigar sobre la modularidad en la ensamble de automóviles, entiende que la modularidad puede interpretarse como una estrategia en la que los productos se componen de módulos (o subconjuntos) que funcionan en conjunto y, al mismo tiempo, pueden ser diseñados y producidos de manera autónoma. Este enfoque facilita

la externalización tanto del desarrollo de ciertos módulos como de su ensamblaje, delegándolo a los proveedores de la ensambladora.

Baldwin e Clark (1999, p. 63-93), comprenden que el modularidad es un concepto clave aplicado en múltiples campos que trabajan con sistemas complejos. Este concepto se basa en dos ideas fundamentales. La primera es la interdependencia interna y la independencia externa de los módulos.

Un módulo, señalan los autores, es una unidad cuyas partes internas están fuertemente conectadas entre sí, pero tienen conexiones relativamente débiles con los elementos de otros módulos. Esto implica que existen diferentes grados de modularidad, dependiendo de la intensidad de estas conexiones.

Por lo tanto, los módulos son unidades dentro de un sistema más amplio que, aunque son estructuralmente independientes entre sí, colaboran para cumplir una función común.

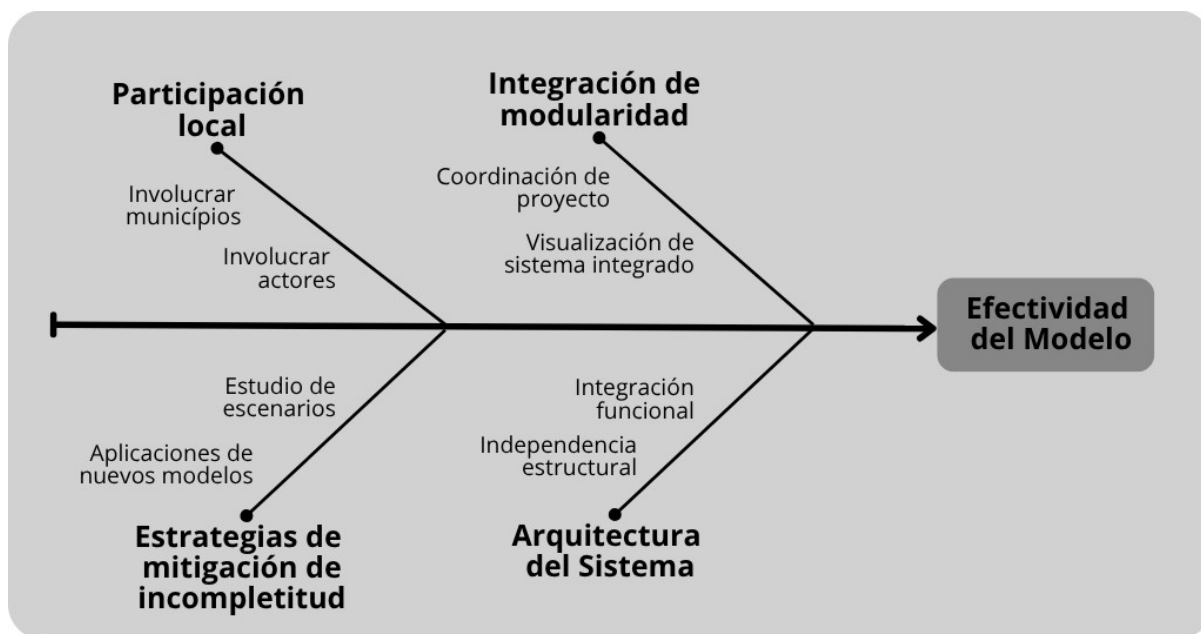
Por lo tanto, el sistema en su conjunto necesita una arquitectura que facilite tanto la independencia estructural de los módulos como la integración funcional de sus actividades. Esta arquitectura es el marco que permite que los módulos trabajen de manera coordinada dentro del sistema, manteniendo su autonomía relativa.

La modularidad, según los autores, se define como una estructura de diseño específica donde las tareas y parámetros son interdependientes dentro de los módulos, pero relativamente independientes entre ellos. Este enfoque permite dividir sistemas complejos en partes manejables, facilitando el diseño y la gestión.

La modularidad implica un proceso denominado modularización, que organiza los parámetros de diseño en dos categorías: visibles (reglas de diseño) y ocultos. Estas reglas visibles son comunes a todo el sistema y costosas de cambiar una vez fijadas, mientras que

los parámetros ocultos afectan solo a un módulo, proporcionando flexibilidad y adaptabilidad.

Ilustración 20 - Síntesis de criterios para la construcción de modelos



Fuente: Elaboración propia.

En una política pública como la del Conecta399, a través de unidades municipales de intervención, y del Paraná Productivo, mediante las gobernanzas, emerge la modularidad como una estrategia para la promoción del desarrollo del territorio paranaense.

Esto se debe a que el “total” del desarrollo pretendido, es decir, el del territorio de Paraná, no puede ser promovido en bloque, sino mediante la activación de regiones y municipios, para que así exista un funcionamiento integral promovido por las políticas y la planificación.

Y, lo principal: estos bloques no pueden operar según categorías muy distintas entre sí, ya que necesitan cierto funcionamiento uniforme, tanto para facilitar acciones de apoyo en red —en las que las experiencias, al referirse a un mismo horizonte, se suman y maduran— como también para que los niveles de desarrollo puedan ser analizados a través de comparaciones y condiciones concretas de cada localidad donde se implemente el modelo.

Ante esto, la modularidad se presenta como una herramienta útil para la gestión de la complejidad, el trabajo cooperativo y simultáneo de diferentes grupos de personas, la gestión de incertidumbres y también para la evolución y flexibilidad, lo que parece ser una estrategia sólida para enfrentar los desafíos inevitablemente asociados con las políticas de desarrollo territorial y su planificación estratégica.

Al limitar las interacciones entre elementos, la modularidad reduce el alcance de ciclos improductivos en el diseño y producción. Esto disminuye el tiempo requerido, aumenta las probabilidades de éxito y mejora la calidad del producto final.

Las estructuras modulares facilitan la realización de diferentes partes del diseño de manera simultánea. Este enfoque, siempre que las reglas de diseño estén bien definidas, permite una significativa reducción en el tiempo total necesario para completar procesos complejos. Esta capacidad de trabajo concurrente resulta esencial en proyectos que demandan eficiencia y coordinación.

En complemento, la modularidad se muestra especialmente eficaz para gestionar incertidumbres. Al permitir que los parámetros ocultos dentro de los módulos varíen sin afectar significativamente al resto del sistema, se crea un entorno adaptable. Esta característica no solo asegura estabilidad en condiciones impredecibles, sino que también facilita la incorporación de mejoras posteriores sin necesidad de rediseñar todo el sistema.

Además, la flexibilidad inherente a modularidad amplía sus ventajas al permitir una división eficiente del trabajo y generar opciones dentro del diseño. Estas opciones, altamente valoradas por clientes que buscan personalización o diversidad, incrementan el valor de los sistemas modulares. Al mismo tiempo, la modularidad fomenta la experimentación, impulsando una evolución continua del diseño. Los módulos pueden ser refinados, divididos

o reemplazados, promoviendo mayor rendimiento y diversidad en el sistema.

Finalmente, esta evolución no solo transforma el diseño de los artefactos, sino que también reconfigura los sistemas económicos que los sustentan. Al alterar mercados, contratos y flujos de recursos, la modularidad se convierte en un motor de cambio tanto técnico como organizacional. En este sentido, promueve innovación y adaptabilidad, brindando soluciones robustas frente a desafíos complejos y en constante transformación.

Modelo de planificación estratégica para el desarrollo territorial

Tal como se expuso en los capítulos anteriores, el modelo de tesis ha sido influenciado por diversos elementos teóricos y metodológicos que responden a la necesidad de abordar la planificación desde una perspectiva estratégica y situacional, considerando la complejidad y la incertidumbre del desarrollo territorial.

Inspirado en la Planificación Estratégica Situacional, el modelo reconoce que el proceso de planificación no es lineal ni determinista, sino un sistema dinámico donde las decisiones deben evaluarse y ajustarse continuamente en función de las condiciones cambiantes del territorio.

La adopción de enfoques flexibles, como el presupuesto por programas, la gerencia por operaciones y la planificación modular, ha permitido diseñar un modelo capaz de adaptarse a las dinámicas territoriales y responder de manera eficaz a las necesidades locales.

Asimismo, el modelo se basa en la combinación de enfoques metodológicos que contrastan entre la planificación racional-determinista, representada por herramientas como el *Balanced Scorecard* y la matriz *SWOT*, y la planificación estratégica situacional, que enfatiza la toma de decisiones en contextos de incertidumbre, la interacción entre múltiples actores y la

necesidad de generar estrategias dinámicas.

La tesis también ha sido influenciada por debates sobre descentralización y gestión pública, considerando la importancia de la participación de actores locales y la integración de políticas intersectoriales en la planificación territorial.

Cabe recordar la categoría base de la planificación estratégica, a saber, el territorio-red. Según Abramovay (2000), el territorio es “[...] una red de relaciones con raíces históricas, configuraciones políticas e identidades que juegan un papel aún poco conocido en el propio desarrollo económico”.

Nascimento (2019) agrega que el territorio puede entenderse como un elemento de planificación estratégica, fundamental para la toma de decisiones y la promoción del desarrollo. Es en esta posibilidad donde la presente propuesta busca desarrollarse.

El concepto de territorio-red surge del entendimiento de que los territorios no son sólo espacios físicos delimitados, sino estructuras dinámicas donde múltiples redes de interacciones ocurren simultáneamente. Estas redes pueden incluir flujos de información, capital, personas y bienes, así como relaciones sociales, culturales y políticas que trascienden las fronteras geográficas.

En la clásica obra *La Sociedad Red*, Manuel Castells diferencia el espacio de los lugares y el espacio de los flujos como dos formas opuestas de organización espacial en la era de la globalización y las tecnologías de la información. En traducción libre:

“[...] las personas aún viven en lugares. Pero, como la función y el poder en nuestras sociedades están organizados en el espacio de flujos, la dominación estructural de su lógica altera de forma fundamental el significado y la dinámica de los lugares. La experiencia, por estar relacionada con lugares, queda abstraída del poder, y el

significado está cada vez más separado del conocimiento. Se sigue una esquizofrenia estructural entre dos lógicas espaciales que amenaza con romper los canales de comunicación de la sociedad. La tendencia predominante es hacia un horizonte de espacio de flujos a histórico en red, buscando imponer su lógica en los lugares segmentados y dispersos, cada vez menos relacionados entre sí, cada vez menos capaces de compartir códigos culturales. A menos que, deliberadamente, se construyan puentes culturales, políticos y **físicos** entre estas dos formas de espacio, podríamos estar encaminándonos hacia una vida en universos paralelos, cuyos tiempos no logran encontrarse porque son trabajados en diferentes dimensiones de un hiperespacio social” (Castells, 2002, p. 512).

El espacio de los lugares se basa en la proximidad física y en la interacción local, donde la identidad, la cultura y la experiencia cotidiana se construyen en territorios concretos.

En contraste, el espacio de los flujos representa la estructura espacial dominante en la sociedad en red, donde el poder, la información y la economía global se articulan a través de redes digitales y conexiones transnacionales, independientemente de la localización geográfica.

Este modelo fragmenta el tejido social y genera una desconexión entre las dinámicas locales y las estructuras globales, produciendo lo que Castells denomina una "esquizofrenia espacial" entre quienes operan en redes globales y quienes permanecen anclados en lugares específicos.

Tabla 4 - Espacio de los lugares e espacio de los flujos

Aspecto	Espacio de los Lugares	Espacio de los Flujos
Definición	Espacio físico donde ocurren interacciones sociales y económicas.	Red de conexiones globales que organizan la economía, el poder y la información.
Base de Organización	Territorial, basado en la proximidad.	Digital y global, basado en redes.
Ejemplo	Ciudades, comunidades	Internet, mercados financieros, redes

	locales, barrios.	empresariales.
Relación con la Identidad	Favorece la construcción de identidad cultural y comunitaria.	Tiende a fragmentar la identidad y generar desconexión con el territorio.
Papel en la Globalización	Espacios locales con dinámicas propias, afectados por la globalización.	Estructura dominante en la globalización, con flujos de información y capital.
Impacto en la Sociedad	Relación directa con la vida cotidiana y la cultura local.	Genera una separación entre quienes operan en redes globales y quienes permanecen en lo local.

Fuente: Castells, 2002 [editado].

La teoría de la sociedad en red de Manuel Castells proporciona un marco conceptual fundamental para comprender los desafíos del planeamiento estratégico del desarrollo territorial basado en el territorio en red.

En un contexto donde el espacio de los flujos domina la organización del poder, la economía y la información, las estrategias de desarrollo territorial no pueden limitarse a una visión tradicional del espacio de los lugares, sino que deben integrar las dinámicas digitales y globales. La interconexión de redes digitales, mercados y actores globales redefine las relaciones espaciales, haciendo que la planificación territorial deba incorporar herramientas que permitan la gestión de estos flujos.

Sin embargo, la predominancia del espacio de los flujos también plantea desafíos para la identidad territorial y la gobernanza local. Mientras las redes globales tienden a fragmentar la identidad y generar desconexión con el territorio, el desarrollo territorial basado en un enfoque de territorio en red debe buscar mecanismos para integrar lo global y lo local, garantizando que las estrategias de planificación no solo respondan a intereses externos, sino que también refuercen la cohesión social y la participación comunitaria.

Solo mediante un enfoque de gobernanza adaptable, con herramientas digitales y estructuras participativas, es posible construir un desarrollo territorial inclusivo que aproveche las oportunidades de la sociedad en red sin perder de vista las necesidades y la identidad de los

territorios locales.

Organizando etapas, actores y técnicas en un modelo básico

El primer nivel de abordaje del modelo se compone de elementos que a continuación se analizan mediante una descripción, los actores involucrados y las técnicas a utilizar.

Al adaptar el modelo de David al Modelo de Planificación Estratégica para el Desarrollo Territorial, se establece que la primera etapa, la Formulación de la Estrategia, abarca el diagnóstico inicial, el desarrollo de las declaraciones de visión y misión, la identificación de objetivos y metas a largo plazo, y la planificación participativa a través de la matriz de interacción.

En este contexto, el diagnóstico inicial equivale a la elaboración de auditorías internas y externas en el modelo de David, lo que implica la realización de la Matriz de Evaluación de Factores Externos y la Matriz de Evaluación de Factores Internos. Para su ejecución, es fundamental la participación de analistas de datos, comunidad local e investigadores, quienes aportan información clave sobre el contexto territorial.

La segunda etapa, la Implantación de la Estrategia, representa la fase de acción estratégica y tiene como propósito fomentar la participación activa de la comunidad local y las redes territoriales en todas las fases del proceso de planificación. Para ello, se organizan talleres, reuniones comunitarias y consultas públicas, con el fin de garantizar que las voces locales sean escuchadas.

En este proceso, los actores involucrados incluyen la comunidad, los ayuntamientos, las organizaciones de base y los facilitadores. Esta fase es particularmente exigente, ya que requiere disciplina, compromiso y motivación por parte de los participantes.

Se compone de distintos aspectos clave, entre ellos, la planificación sectorial integrada, que busca coordinar acciones entre distintos sectores como economía, salud, educación y medio ambiente, asegurando un enfoque holístico e integrado del desarrollo territorial mediante herramientas de planificación y análisis de redes. En este punto, es fundamental la participación de departamentos gubernamentales, sectores económicos y organizaciones sociales.

La gobernanza, que se materializa en la creación de comités de gestión participativa con representantes de redes territoriales, comunidad, gobierno y sector privado, es un elemento esencial.

Este mecanismo garantiza la transparencia en todas las etapas del proceso de planificación e implementación, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas ante la comunidad y las redes sobre los avances y resultados obtenidos. Para ello, es clave la implicación de comités de gestión, representantes comunitarios y gestores públicos.

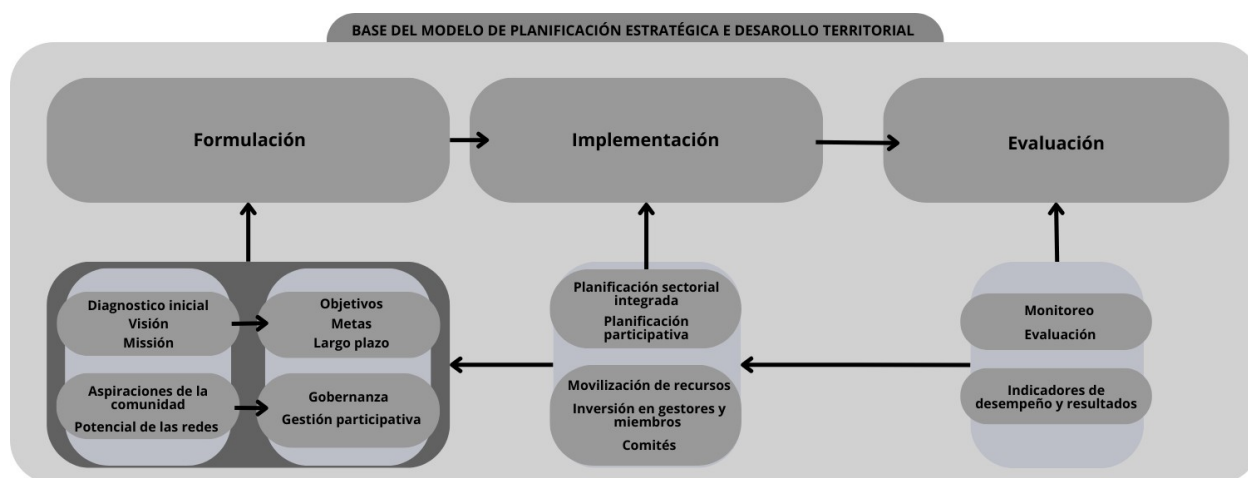
Asimismo, la movilización de recursos desempeña un papel fundamental en esta fase, ya que permite identificar fuentes de financiamiento necesarias para la implementación del plan, incluyendo recursos públicos, privados e internacionales. Además, fomenta la formación de gestores y miembros de redes territoriales, asegurando la ejecución eficiente de las acciones y la sostenibilidad de los resultados.

Monitoreo y Evaluación de la Estrategia permite determinar en qué medida las estrategias implementadas están funcionando de manera adecuada y, en caso contrario, realizar ajustes para optimizar el proceso.

En esta fase se llevan a cabo actividades fundamentales, como la revisión de los factores externos e internos que sustentan las estrategias actuales, la medición del rendimiento para

evaluar el impacto de las acciones implementadas y la toma de medidas correctivas cuando sea necesario.

Ilustración 21 - Modelo de planificación estratégica para e desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta una tabla sintética que consolida los elementos estructurales que conforman la base del modelo de planificación estratégica para el desarrollo territorial propuesto en esta tesis. Esta tabla resume de forma organizada los componentes clave del modelo, detallando su descripción funcional, los actores involucrados en cada etapa del proceso y las técnicas metodológicas asociadas.

La intención es proporcionar una visualización clara y operativa de los distintos momentos y dimensiones que integran la planificación territorial en red, desde el diagnóstico inicial hasta el monitoreo y la evaluación de resultados, pasando por fases como la definición estratégica, la movilización de recursos y el fortalecimiento de capacidades. Cada uno de estos elementos ha sido elaborado a partir del marco conceptual, del análisis crítico de referencias

bibliográficas y de los principios metodológicos discutidos en los capítulos anteriores, con el objetivo de configurar un esquema coherente, aplicable y adaptativo a diferentes contextos subnacionales.

Tabla 5 - Síntesis de los elementos que conforman la base del modelo

<i>Elemento</i>	<i>Descripción</i>	<i>Actores involucrados</i>	<i>Técnicas utilizadas</i>
<i>Diagnóstico inicial</i>	Realizar un análisis detallado de las características del territorio, considerando sus redes de relaciones económicas, sociales, ambientales y culturales. Se deben utilizar herramientas de análisis de redes para mapear interacciones y conexiones dentro del territorio.	Analistas de datos, comunidad local, investigadores	Análisis de Redes Sociales (ARS), Sistemas de Información Geográfica (SIG), investigación de campo
<i>Definición de visión y misión</i>	Establecer una visión clara e inspiradora del futuro del territorio, basada en las aspiraciones de la comunidad y el potencial de las redes territoriales. Esta visión debe promover la sostenibilidad, la inclusión y la resiliencia.	Líderes Comunitarios, Autoridades Locales, Especialistas en Desarrollo Territorial	Talleres participativos, consultas públicas, Delphi
<i>Objetivos y metas</i>	Identificar objetivos estratégicos específicos que promuevan la mejora de las condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales de las redes territoriales. Estos objetivos deben ser SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos determinados). Establecer una visión estratégica clara para el desarrollo territorial, definiendo objetivos generales y metas específicas que orienten las acciones a largo plazo. Los objetivos deben estar alineados con las necesidades y aspiraciones del territorio, mientras que las metas deben ser medibles, alcanzables y adaptables a los cambios en el entorno.	Gobiernos, ONG, sector privado, comunidades, autoridades locales, líderes comunitarios, especialistas en planificación territorial, organizaciones sociales, ciudadanía.	Cuadro de Mando Integral, indicadores de red, metodologías participativas (workshops, consultas públicas), análisis prospectivo, metodología SMART (Específicos, Medibles, Alcanzables, Realistas y Temporales), matriz de planificación estratégica.
<i>Planificación participativa</i>	Promover la participación activa de la comunidad local y las redes territoriales en todas las fases de la planificación. Organizar talleres, reuniones comunitarias y consultas públicas para garantizar que se escuchen las voces locales.	Comunidad, ayuntamientos, organizaciones de base, facilitadores	Diagnóstico Rural Participativo (DRP), reuniones comunitarias, grupos focales.
<i>Planificación Sectorial Integrada</i>	Coordinar acciones entre diferentes sectores (economía, salud, educación, medio ambiente) para asegurar un enfoque holístico e integrado del desarrollo de la red territorial. Utilizar herramientas de planificación territorial y análisis de redes para promover un desarrollo equilibrado y sostenible.	Departamentos Gubernamentales, Sectores Económicos, Organizaciones Sociales	Matriz SWOT, análisis PESTEL, integración de políticas sectoriales
<i>Gobernanza</i>	Crear comités de gestión participativa que incluyan representantes de redes territoriales, comunidad, gobierno, sector privado y otras partes	Comités Gestores, Representantes Comunitarios,	Modelos de gobernanza participativa, rendición de cuentas, transparencia.

	interesadas. Garantizar la transparencia en todas las etapas del proceso de planificación e implementación, con rendición de cuentas ante la comunidad y las redes sobre el progreso y los resultados alcanzados.	Gestores Públicos	
<i>Movilización de recursos</i>	Identificar y movilizar los recursos financieros necesarios para implementar el plan, incluidas fuentes públicas, privadas e internacionales. Invertir en la formación de gestores y miembros de redes territoriales para asegurar la eficacia en la ejecución de las acciones planificadas y la sostenibilidad de los resultados.	Financieros, inversores, agencias gubernamentales	Crowdfunding, asociaciones público-privadas (APP), fondos comunitarios, presupuesto público
<i>Inversión en gestores y miembros</i>	Fortalecer las capacidades de los gestores públicos, líderes comunitarios y miembros de organizaciones locales mediante formación, asistencia técnica y acceso a recursos estratégicos. La inversión debe enfocarse en el desarrollo de competencias en planificación, gestión territorial y toma de decisiones estratégicas, garantizando una mayor autonomía y eficiencia en la implementación del modelo.	Gestores públicos, líderes comunitarios, representantes de organizaciones sociales, especialistas en desarrollo	capacitación y formación continua, mentoría, asistencia técnica especializada, aprendizaje basado en proyectos, intercambio de experiencias y redes de cooperación.
<i>Monitoreo y Evaluación</i>	Desarrollar un sistema de indicadores de desempeño específicos para el desarrollo de la red territorial, que permita monitorear los avances y evaluar el impacto de las acciones implementadas. Implementar mecanismos de retroalimentación continua que permitan ajustar las estrategias según sea necesario, respondiendo a los cambios en el contexto de las redes territoriales y asegurando la adaptabilidad del plan.	Auditores, Comités de Evaluación, Comunidad, Investigadores	Cuadro de Mando Integral, paneles de control, retroalimentación continua
<i>Indicadores de desempeño y resultados</i>	Definir y aplicar un sistema de indicadores que permita medir la efectividad del modelo en términos de desarrollo territorial, impacto en la comunidad y eficiencia en la gestión de los recursos. Los indicadores deben reflejar tanto el desempeño de las acciones implementadas como los resultados obtenidos a corto, mediano y largo plazo, asegurando la retroalimentación y mejora continua del proceso.	Auditores, comités de evaluación, gestores públicos, comunidad local, investigadores.	<i>Balanced Scorecard</i> , paneles de control, metodologías de evaluación de impacto, análisis de datos y encuestas de percepción.

Fuente: Elaboración propia

Por último, se presenta una versión más detallada del modelo, que representa de manera esquemática la propuesta metodológica desarrollada en esta tesis, articulando diversas dimensiones conceptuales y operativas que estructuran un modelo complejo, adaptable y situado de planificación territorial.

El modelo se organiza en tres grandes fases interrelacionadas: Formulación, Implementación y Evaluación, todas ellas integradas por principios estratégicos, táctico-operacionales y normativos. La base conceptual que sustenta esta estructura se centra en la noción de *territorio-red*, entendida como una red de flujos, relaciones, actores y referentes simbólicos en constante movimiento. Esta perspectiva requiere incorporar categorías como incertidumbre, variabilidad y adaptación, propias del pensamiento complejo (en azul), y principios de la nueva gestión pública orientada a resultados, responsabilidad y gobernanza democrática (en verde).

En la fase de Formulación, se destacan dos dimensiones: la *explicativa*, que incluye el diagnóstico inicial, la visión, misión y aspiraciones comunitarias; y la *normativa*, centrada en la definición de objetivos, metas, gobernanza y gestión participativa. Esta etapa se asocia con la estrategia situacional y la transparencia.

La Implementación se sitúa en la dimensión *táctico-operacional*, enfocándose en la autonomía local, la planificación sectorial integrada, la movilización de recursos, la inversión en gestores y la conformación de comités. Esta fase refuerza los principios de integración, coordinación interinstitucional y gestión de personas.

Finalmente, la Evaluación contempla procesos de monitoreo, medición de indicadores de desempeño y resultados, así como mecanismos de retroalimentación continua. Se subraya la necesidad de adaptabilidad, flexibilidad y viabilidad para ajustar las estrategias ante

escenarios cambiantes, en coherencia con procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización (en rojo).

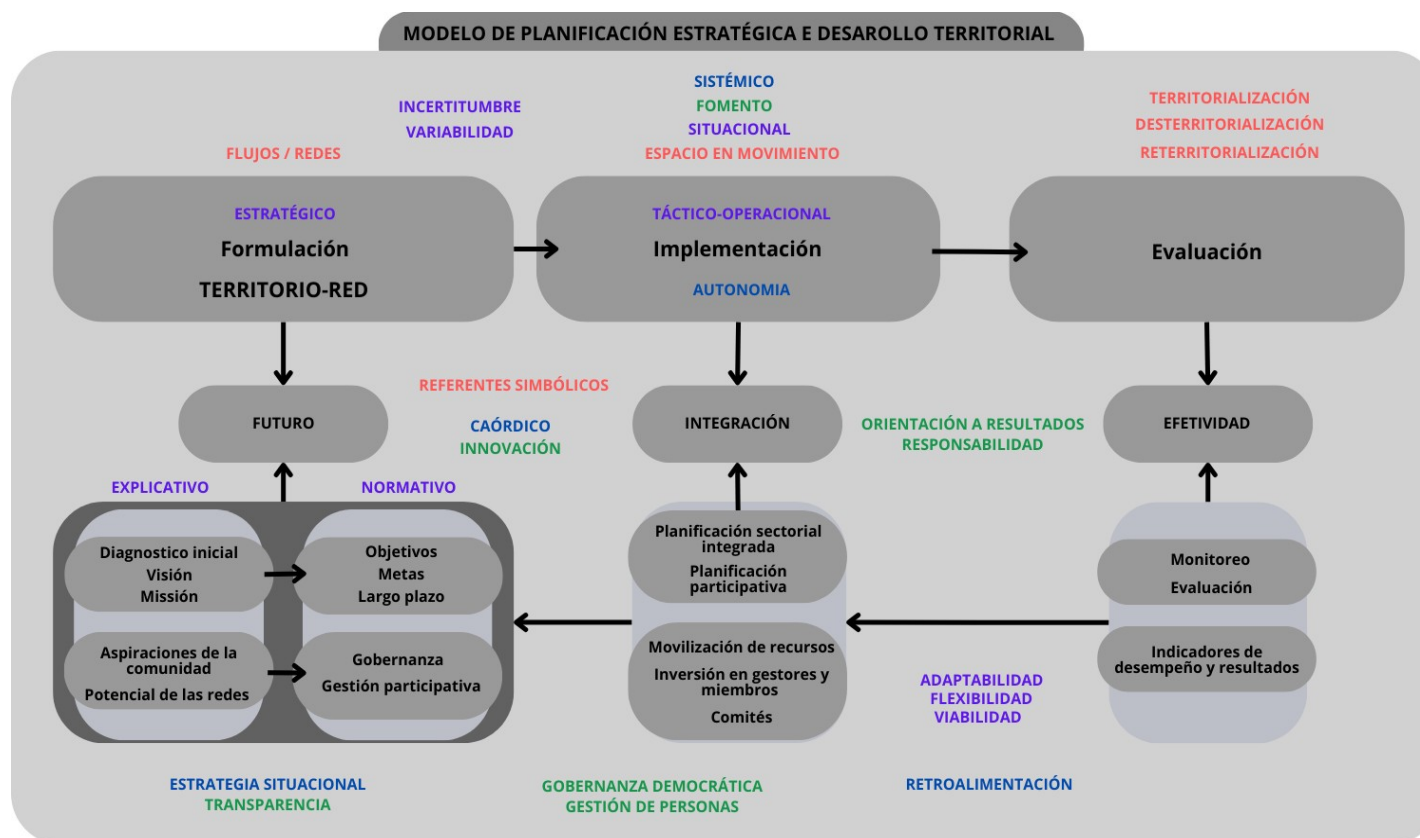
En su conjunto, el modelo articula fundamentos teóricos clave de Haesbaert (territorio-red), Matus (planificación estratégica situacional), Secchi (gestión pública) y Fuentes & Luna (complejidad en políticas públicas), configurando una herramienta metodológica que promueve una planificación territorial democrática, relacional y orientada a la transformación.

Concluye este capítulo la presentación del modelo de planificación estratégica para el desarrollo territorial, concebido como síntesis operativa de los fundamentos teóricos, conceptuales y empíricos analizados a lo largo del estudio.

Al integrar el enfoque de territorio-red, los principios de la complejidad y las estrategias situacionales, el modelo se configura como una herramienta flexible, dialógica y adaptativa, capaz de responder a los desafíos contemporáneos de la gestión pública territorial.

Su vocación no es la de clausurar o prescribir soluciones únicas, sino la de ofrecer un marco orientador que articule actores, escalas y contextos diversos en torno a una planificación más democrática, inteligente y situada.

Ilustración 22 - Modelo de planificación estratégica y desarrollo territorial

**CONCEPTOS RELACIONADOS:**

En azul: principios de complejidad (FUENTES Y LUNA, 2011)
 En verde: principios de la Nueva Gestión Pública (SECCHI, 2009)
 En violeta: Planeación Estratégica Situacional (MATUS, 1996)
 En rojo: Territorio-Red (HAESBAERT, 2021)

Fuente: Elaboración propia.

De los módulos a la red

Sin embargo, el objetivo final no es que los módulos funcionen de manera aislada, sino que progresivamente se articulen en un sistema interconectado, dando lugar a una red territorial dinámica y funcional.

El tránsito de los módulos a la red implica un proceso en el que cada unidad territorial, al aplicar el modelo, fortalece sus estructuras internas y genera mecanismos de cooperación con otros módulos implementados en distintos territorios.

A medida que se consolidan estas conexiones, surge una reterritorialización en red, en la que los flujos de información, recursos y actores generan nuevas dinámicas de gobernanza y desarrollo.

Para que esta transición sea efectiva, es fundamental la presencia de mecanismos de coordinación y gobernanza, que permitan la articulación horizontal entre los módulos y la consolidación de estructuras de gestión en múltiples escalas.

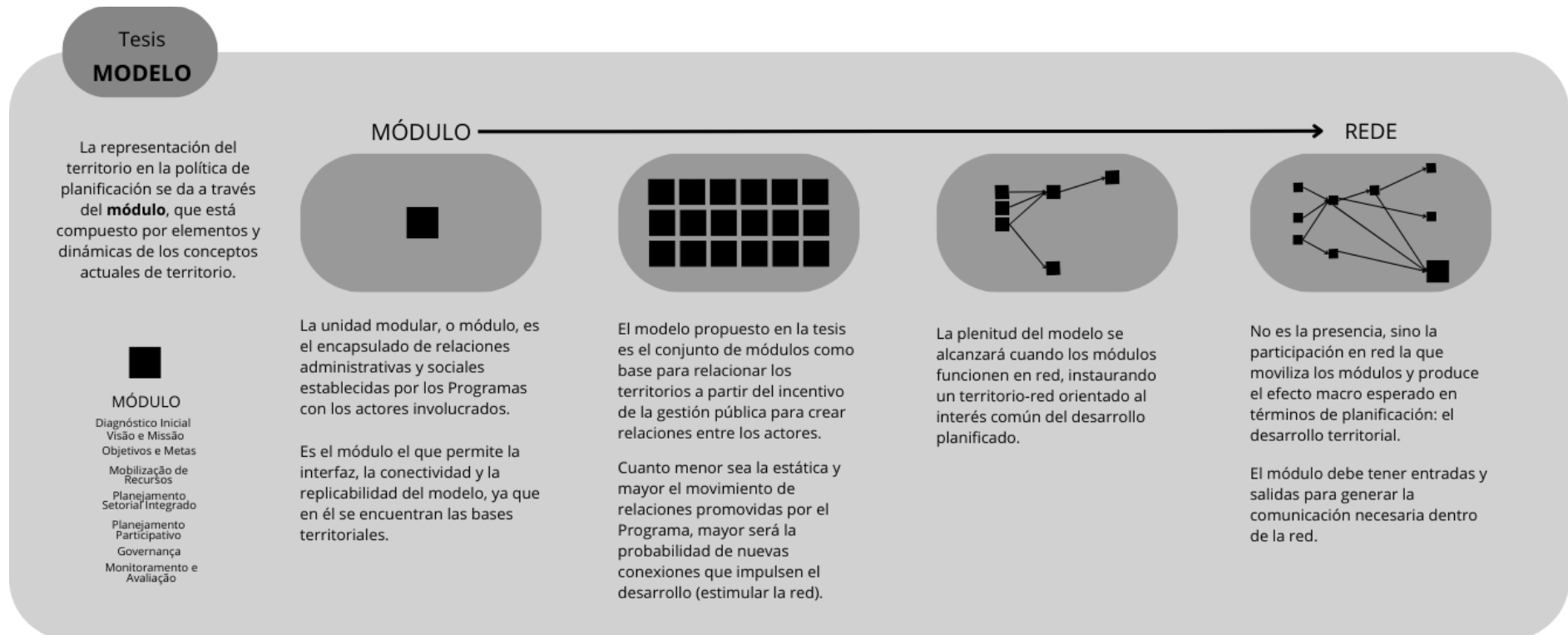
De esta manera, el modelo deja de ser un conjunto de intervenciones aisladas para convertirse en una estrategia integrada de planificación en red, capaz de generar sinergias territoriales y promover la cohesión social y económica en los distintos territorios involucrados.

Ilustración 23 - Fundamentos de la territorialización estratégica de los programas



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 24 - Esquematzación del módulo a la red



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, cada módulo no será solo un elemento aislado, su implementación es de forma descentralizada territorio por territorio, es decir, municipio por municipio o región por región; un paquete completo del modelo, que incluirá todos sus componentes: diagnóstico, visión y misión (fase de formulación); planificación sectorial y movilización de recursos (fase de implementación); indicadores y monitoreo (fase de evaluación).

La red territorial no será un punto de partida, sino un efecto de esta política. En lugar de asumir que los territorios ya están integrados, el modelo modular permitirá fortalecer cada unidad territorial individualmente y, a medida que los módulos sean implementados en diferentes municipios o regiones, comenzarán a interactuar y generar conexiones entre sí, dando lugar al territorio en red.

Cada módulo será un contenedor completo del modelo, garantizando que el proceso de planificación no dependa de una estructura centralizada, sino de la capacidad de cada municipio o región para absorber y adaptar la estrategia a su contexto.

La red territorial emergerá gradualmente, a medida que los módulos sean implementados, generando flujos y relaciones que no existían previamente.

La política territorial asume un carácter dinámico y situacional, ya que la interacción entre los módulos creará nuevas dinámicas espaciales e institucionales, promoviendo una reterritorialización estructurada a partir del propio proceso de desarrollo.

Así, podemos afirmar que el territorio en red no preexiste, sino que emerge de la implementación progresiva del modelo modular, que fortalece cada unidad territorial y, al mismo tiempo, genera conexiones entre ellas, promoviendo un proceso activo de reconfiguración territorial.

CONCLUSION

A lo largo de esta investigación, se procuró responder a la pregunta central sobre qué fundamentos, estrategias, tácticas y operaciones pueden incorporarse al ciclo de políticas públicas para superar las limitaciones estructurales de los modelos tradicionales y configurar un modelo de planificación estratégica más eficaz y adaptativo al desarrollo territorial.

Para ello, se formuló como hipótesis que la incorporación del enfoque de territorio-red, junto con los principios del pensamiento complejo, permite estructurar modelos estatales de planificación más capaces de articular actores, escalas y procesos en contextos marcados por la incertidumbre y la fragmentación.

Los objetivos trazados fueron abordados de manera progresiva. En primer lugar, se realizó un análisis conceptual riguroso del planeamiento estratégico orientado al desarrollo territorial, a partir de referencias brasileñas e internacionales, destacando su evolución y sus principales desafíos. En segundo lugar, se evaluó el desempeño de las políticas públicas recientes en Brasil, con base en los catálogos del IPEA y la CEPAL, evidenciando su desconexión entre planificación y ejecución, así como la fragmentación entre escalas y sectores.

Posteriormente, se discutió en profundidad la noción de *territorio-red*, comprendida como una categoría estratégica que supera concepciones estáticas del espacio y permite integrar dinámicas relacionales, simbólicas y multiescalares. En esta clave, se examinaron los programas Conecta399 y Paraná Productivo – Fase II como expresiones contemporáneas de planificación estatal orientada por redes, innovación y articulación interinstitucional. Ambas experiencias aportaron elementos empíricos valiosos para sustentar la formulación del modelo.

Finalmente, se sistematizaron los aprendizajes en un modelo de planificación estratégica complejo, estructurado en torno a tres fases interconectadas — formulación, implementación y evaluación — e integrado por elementos operativos, actores específicos y técnicas metodológicas que promueven la gobernanza democrática, la territorialización de políticas y la adaptabilidad institucional.

Con base en los resultados obtenidos, se puede afirmar que la hipótesis planteada ha sido confirmada. El enfoque de territorio-red, articulado con el pensamiento complejo y la planificación situacional, ofrece una base teórica y metodológica sólida para estructurar políticas públicas más eficaces, integradoras y contextualizadas.

En efecto, el modelo desarrollado contribuye al fortalecimiento de la capacidad estatal de responder a las especificidades territoriales, promover la participación activa de los actores locales y articular acciones de forma transversal, orientadas a resultados y a la transformación sostenida de los territorios.

Así, esta tesis no sólo avanza en la comprensión crítica de la planificación estratégica en contextos federativos, sino que también aporta una herramienta para distintos escenarios subnacionales, contribuyendo a la consolidación de una cultura de planificación pública más democrática, compleja y comprometida con el desarrollo territorial.

No obstante los avances alcanzados, esta investigación presenta algunas limitaciones que deben ser consideradas. En primer lugar, el enfoque cualitativo, aunque pertinente para la naturaleza del objeto, restringe la generalización de los resultados a otros contextos territoriales. Asimismo, la disponibilidad y calidad desigual de documentos institucionales y bases de datos sobre políticas públicas dificultaron una comparación más sistemática entre programas y regiones. La aplicación de cuestionarios, por su parte, se vio condicionada por la

agenda y participación de los actores institucionales, lo que pudo limitar la representatividad de algunas percepciones.

En cuanto a las perspectivas futuras, se sugiere la profundización del modelo propuesto a través de estudios comparados en distintas unidades subnacionales, incorporando metodologías mixtas que combinen análisis cualitativo y cuantitativo.

También se abre un campo fértil para explorar la relación entre planificación territorial en red y procesos de innovación institucional, especialmente en escenarios de crisis o transición política. Finalmente, se considera relevante el desarrollo de indicadores específicos para medir la calidad y la efectividad de la gobernanza en red, así como su impacto en la mejora de las condiciones de vida en los territorios.

Estas líneas de investigación pueden contribuir a consolidar una agenda crítica y transformadora para el fortalecimiento de las capacidades públicas en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R. (2000). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, 2(4), 379-397.
- Acevedo Rueda, Rubén Alexander; Vasquez Stanescu, Carmen Luisa; Torres, Ennodio. Principios del pensamiento complejo en la formulación de políticas energéticas sustentables. *suma neg.*, Bogotá , v. 11, n. 24, p. 73-83, June 2020 .
- Albuquerque, M. C. C. de. O processo de planejamento: uma classificação e sua aplicação nos países subdesenvolvidos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 17, n. 4, p. 07-16, jul. 1977.
- Almeida, M. H. T., & Carneiro, L. P. (2003). Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, 9(1), 124-147.
- Alves, C. de S. (2023). Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial: Iniciativas no período de 2015 a 2021. *Confins*, 1(58). Obtenido de <https://doi.org/10.4000/confins.50386>
- Antelo, F. do S. F. S. (2016). Transversalidade da política ambiental na Amazônia: Uma análise do plano BR-163 sustentável a partir do modelo de múltiplos fluxos. *IdeAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, 10(1-2), 34-62. Obtenido de <https://revistaideas.ufrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/182>
- Antipin, I. A. (2019). Implementation mechanisms of strategies of socio-economic territorial development: Methodological approach. *R-Economy*, 5(3). Obtenido de <https://doi.org/10.15826/recon.2019.5.3.012>

- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26. Obtenido de <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>
- Baldwin, Carliss Y.; Clark, Kim B. Design rules. Volume 1: The power of modularity. Cambridge: MIT Press, 1999.
- Barbosa, T., Bordo, A. A., Miralha, W., Nunes, M., & Silva, C. H. P. (2004). *As diferentes abordagens do conceito de território*. [Trabajo de Fin de Máster, Universidade Estadual Paulista]. <https://gpect.files.wordpress.com/2013/11/as-diferentes-abordagens-do-conceito-de-territc3b3rio.pdf>
- Barboza, A. da S. R. et al.. A técnica da coordenação modular como ferramenta diretiva de projeto. *Ambiente Construído*, v. 11, n. 2, p. 97–109, abr. 2011.
- Barros, G., Gonçalves, C., Santinha, G., & Santiago, A. (2021). Collaborative place-based health governance systems: stakeholders' perceptions in the Portuguese Baixo Vouga sub-region. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26, 2415–2430. <https://doi.org/10.1590/1413-81232021266.1.40822020>
- Barros, M. J. B. (2013). Território e desenvolvimento: Uma análise crítica do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó-Pará. *Revista GeoAmazônia*, 1(1), 40-54. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.18542/geo.v1i01.12346>
- Batista, C. N. (2014). *Análise do cadastro de imóveis rurais nos municípios do Pantanal Mato-grossense* [Disertación de maestría, Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais]. Repositorio Institucional UFMT. <http://ri.ufmt.br/handle/1/1266>

- Braga, R. M. (2010). Território, rede e multiterritorialidade: Uma abordagem conceitual a partir das corporações. *Geografias*, 6(2), 26-36.
- Brasil. *Guia Técnico de Gestão Estratégica*. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2021. Disponível em:
https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/guia-tecnico-de-gestao-estrategica-enap-2021.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2004). *Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163: Diretrizes para sua elaboração e implementação (versão 29.01.2004)*.
https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/7_1.pdf
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (5ª ed.). John Wiley & Sons.
- Bucalem, M. L. (2019). Potencial do planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento das cidades brasileiras. *Estudos Avançados*, 33(97), 103-118.
<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.006>
- Bucci, M. P. D. (Ed.). (2006). O conceito de política pública em direito. In NOMES AUTORES (Eds.), *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico* (pp. 1-22). Saraiva. PRECISA DO NOME DOS ORGANIZADORES/AUTORES DO LIVRO
- Bulgacov, S.; Santos, P. J. P. dos .; May, M. R.. A configuração da organização e sua relação com o planejamento estratégico formal e emergente. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 4, p. 911–924, dez. 2012.

- Burgos, A., & Mertens, F. (2022). Collaborative governance networks: Exploring governance success in large-scale conservation. *Ambiente & Sociedade*, 25.
<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20220110L5OA>
- Calvente, M. C. M. H. (2013). Turismo e território-rede: O problema da multiterritorialidade restrita das populações tradicionais. *Caderno Virtual de Turismo*, 13(1), 120-133.
<https://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/article/view/743>
- Campos, F. de A. O., Castelar, I., & Soares, R. B. (2018). Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. *Nova Economia*, 28(3), 879-911.
<https://doi.org/10.1590/0103-6351/3050>
- Canotilho, J. J. G. (1995). *Direito Constitucional* (6. ed.). Almedina.
- Carmo, F. (2014). Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 5(5), 41-65.
https://www.researchgate.net/publication/276551615_Planos_Regionais_de_Ordenamento_do_Territorio_e_governanca_territorial_do_discurso_as_evidencias_da_pratica
- Carnevalli, J. A.; Miguel, P. A. C.; Salerno, M. S. Aplicação da modularidade na indústria automobilística: análise a partir de um levantamento tipo survey. *Production*, v. 23, n. 2, p. 329–344.
- Carrasco, L.; Rodríguez, A. Modelos de planificación estratégica en instituciones educativas. *Revista Educación y Sociedad*, v. 29, n. 1, p. 117-136, 2019. Disponível em:
https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2542-30292024000100219.
 Acesso em: 17 jan. 2025.

- Carrieri, A. de P., & Pereira, D. de C. (2005). Movimentos de desterritorialização e reterritorialização na transformação das organizações. *RAE Eletrônica* 4(1).
<https://doi.org/10.1590/S1676-56482005000100013>
- Castells, Manuel. A sociedade em rede. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- Castro, A. (1962). Conceito de território. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 1, 98-106.
- Chang, H. (2008). *Autoethnography as method*. Routledge.
- Controladoria-Geral da União. (2022). *Relatório de Avaliação: Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional. Exercícios 2019, 2020 e 2021*.
<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1164621>
- Corrêa, V. P. (2009). Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. *Respositório do Conhecimento do Ipea*, 3, 23-37. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5486>
- Costa, H. A., & Rocha, R. R. N. (2023). Turismo e território-rede: aproximações teóricas. *Revista Geotemas*, 13(1). <https://doi.org/10.33237/2236-255X.2023.4667>
- Costa, M. A., Mendes, C. C., Galindo, E. P., Resende, G. M. M., & Neto, A. M. (2017). Desenvolvimento territorial no Brasil: Reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In A. M. Costa, C. C. Mendes, E. P. Galindo, G. M. M. Resende, & A. M. Neto (Orgs.), *Desenvolvimento regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas* (pp. 37-64). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8993>

- Cunha, R. de M. M. (2019). *Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI, Decreto 7.447, de 5 de junho de 2012: uma territorialização estatal?* [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório Institucional UFSC. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/202334>
- Dallabrida, V. R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 50(215), 304-328. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2015215.04>
- Dallabrida, V. R. (2016). Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. *EURE (Santiago)*, 42(126), 187-212.
- Dallabrida, V. R. (2016). *Território, governança e desenvolvimento territorial: indicativos teórico-metodológicos, tendo a Indicação Geográfica como referência*. LiberArs.
- Dallabrida, V. R., Büttgenbender, P. L. ., Covas, A. M. A. ., Covas, M. das M. C. de M., Costamagna, P., & Menezes, E. C. de O. (2022). Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*, 24(1).
- David, F. R. (2003). *Conceptos de Administración Estratégica*. México: Pearson.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.
- Dou, H., Clerc, P., & Juillet, A. (2020). Changing priorities for strategic planning from national to territorial levels. *Foresight and STI Governance*, 14(3). <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2020.3.88.99>

- Dutra de Moura, E. (2018). Território-rede e fronteira: um vislumbre para o começo do Brasil – Oiapoque – Amapá. *Geographia Opportuno Tempore*, 4(3), 85–105.
<https://doi.org/10.5433/got.2018.v4.36117>
- Ellis, C., Adams, T. E., & Bochner, A. P. (2011). Autoethnography: An overview. *Historical Social Research*, 36(4), 273–290.
- Fabriz, D. C., & Ferreira, C. F. (2001). Teoria geral dos elementos constitutivos do Estado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 39, 107-141. <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1192>
- Fava Neves, M. La Gestión Estratégica de Sistemas Productivos: un enfoque para la competitividad en cadenas agroindustriales. *Revista Venezolana de Gerencia*, v. 15, n. 3, p. 107-120, 2010. Disponível em: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542010000100005. Acesso em: 17 jan. 2025.
- Ferreira, D. da S. (2014). Território, territorialidade e seus múltiplos enfoques na ciência geográfica. *Revista de Geografia Agrária*, 9(17), 111-135.
<https://doi.org/10.14393/RCT91719883>
- Figueiredo, L. V. (2021). *Direito econômico* (11ª ed.). Forense.
- Fischer, T., & Melo, V. P. (2004). Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento territorial. *Organizações & Sociedade*, 11, 13–41.
<https://doi.org/10.1590/1984-9110002>
- Flick, U. (2004). Triangulation in qualitative research. In U. Flick, E. von Kardoff, & I. Steinke (Eds.), *A companion to qualitative research* (pp. 178–183). SAGE.

- Fonseca, A. C. P. D. (1999). Percepções de incerteza em um sistema de planejamento e controle: um estudo comparativo Brasil - Inglaterra. *Revista de Administração Contemporânea*, 3(3), 57-80. <https://doi.org/10.1590/S1415-65551999000300004>
- Fonte, F. de M. (2021). *Políticas públicas e direitos fundamentais* (3ª ed.). Saraiva.
- Fraga, B. D. O., Emmendoerfer, M., Costa, V. N., Neto, A. de P., & Silva Junior, A. C. da. (2021). Em direção ao movimento Slow City: Planejamento público coletivo na sustentabilidade de um pequeno município brasileiro. *CIDADES Comunidades e Territórios*, 191-206. <https://doi.org/10.15847/cct.20473>
- Freitas, J.. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. Sequência (Florianópolis), n. 70, p. 115–133, jan. 2015.
- Fuentes, T.; Luna, M. *Análisis de tres modelos de planificación estratégica bajo cinco principios del pensamiento complejo*. Revista Digital de Investigación y Postgrado de la Universidad Nacional Experimental Politécnica “Antonio José de Sucre”, Vicerrectorado Barquisimeto. Venezuela. Vol. 1. No. 2. Mayo 2011. Pp.118-134. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3895231.pdf>.
- Galindo, E. P. (2016). Rede urbana e território. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 13, 59-60. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6509>
- Gallo, E., & Setti, A. F. F. (2012). Abordagens ecossistêmica e comunicativa na implantação de agendas territorializadas de desenvolvimento sustentável e promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6), 1433–1446. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600008>

García, R. Aplicaciones del análisis FODA en la planificación estratégica organizacional.

Revista Venezolana de Gerencia, v. 15, n. 3, p. 45-60, 2010. Disponível em:

https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842010000200006.

Acesso em: 17 jan. 2025.

Gluckler, J., Rehner, J., & Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista*

Geográfica Norte Grande, 74, 5-20. [http://dx.doi.org/10.4067/S0718-](http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005)

34022019000300005

Gomes, M. T. S., Tunes, R. H., & Oliveira, F. G. de (Eds.). (2020). *Geografia da inovação:*

território, redes e finanças. Consequência Editora.

Gómez, C. A. P.; Jaramillo, F. L. O.. Complejidad: una introducción. *Ciência & Saúde*

Coletiva, v. 16, p. 831–836, 2011.

González, J. *Diseño de un modelo de planeación estratégica soportado en el pensamiento*

complejo. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Departamento

de Ingeniería de Sistemas e Industrial, Bogotá, Colombia. 2013. Disponible en:

<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/51780/1072655924.2013.pdf>.

Goodstein, Leonard D.; Nolan, Timothy M.; Pfeiffer, J. William. Planeación estratégica

aplicada. Como desarrollar un plan que realmente funcione. Santafé de Bogotá:

McGraw Hill, 1998.

Gouveia Jr, A. O conceito de modelo e sua utilização nas ciências do comportamento: breves

notas introdutórias. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, v. 16, n. 1, p. 13–16, jan.

1999.

Governo do Estado do Paraná. (2023a). *Plataforma Paraná Produtivo*.

www.paranaprodotivo.com.br/sobre-o-programafase-2

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2017). Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(3), 694-719. <https://doi.org/10.1590/1679-395164940>

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, 85-122. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3584>

Guerra, A., Cazzuni, D. H., Coelho, R. P. de S., & Reinach, S. (Orgs.). (2016). *Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada*. Hucitec Editora.

Gutberlet, J. (2002). Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. *Estudos Avançados*, 16(46), 157–174. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142002000300013>

Haesbaert, R. (2007). Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, 9(17), 19-45.

Haesbaert, R. (2013). De espaço e território, estrutura e processo. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(43), 805-815. <https://doi.org/10.22136/est00201349>

Haesbaert, R. (2021). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade* (13ª ed.). Bertrand Brasil.

Haesbaert, R. (2021). *Territórios alternativos*. Editora Contexto.

- Haesbaert, R. (2021a). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade* (13ª ed.). Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. (2021b). *Territórios alternativos* (3ª ed.). Editora Contexto.
- Helming, Stefan; GÖBEL, Michael. ZOPP: Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos: um guia de orientação para o planejamento de projetos novos e em andamento. Tradução de Monika Möbius. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 1998.
- Hernández, L. V. et al.. Propuesta de un plan de desarrollo integral del guanábano (*Annona muricata* L.) en el estado de Veracruz México. *Revista Brasileira de Fruticultura*, v. 36, n. spe1, p. 94–101, 2014.
- Ida, Itiro. Planejamento estratégico situacional. *Production*, v. 3, n. 2, p. 113–125, jul. 1993.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2021). *Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas. Nota técnica n. 50*. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210824_nt_diset_n_50.pdf
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). *Nota metodológica versão 2022, Catálogo de políticas públicas*. <https://catalogo.ipea.gov.br/arquivos/posts/7181-notametodologica2022final.pdf>
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (2023b). *Base de Dados do Estado (BDEweb) do Paraná*. <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>

- Jaimes Amorocho, Hernando et al . Planeación estratégica de largo plazo: una necesidad de corto plazo. *Pensam. gest.*, Barranquilla , n. 26, p. 191-213, June 2009
- Japiassú, Hilton; Marcondes, Danilo. Dicionário básico de filosofia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar , 2001).
- Jesus, I. R. D. de, & Costa, H. G. (2014). A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos. *Production*, 24(4), 887–897.
- Kang, T. H. (2011). Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. *Brazilian Journal of Political Economy*, 31(3).
- Kaplan, Robert S.; Norton, David P. El cuadro de mando integral - Balanced Scorecard. Barcelona: Gestión2000, 2002.
- Kich, J. I. D. F., & Pereira, M. F. (2011). A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(4), 1045-1065. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000400007>
- Lazhentsev, V. N. (2015). Theoretical results of research on spatial and territorial development. *Economy of Region*, 11(3). <https://doi.org/10.15826/recon.2015.4.016>
- Leopoldo, E., Haesbaert, R., Cruz, R. de C. A. da, & Serpa, A. (Orgs.). (2021). *Por uma nova geografia regional*. Consequência Editora.
- Lima, E. C. de, & Oliveira Neto, C. R. de. (2019). Análise do desenvolvimento territorial: a contribuição da experiência italiana. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 20(1), 51-61. <https://doi.org/10.20435/inter.v0i0.1796>

- Lima, L. L., Lui, L., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), 323-335. <https://doi.org/10.1590/1679-395177989>
- Maldonado, C. E.. Reflexión sobre las implicaciones políticas de la complejidad. *Alpha*, Osorno , n. 38, p. 197-214, jul. 2014 .
- Mancucci, Marcelo. Prepararse para lo desconocido: cómo desplegar el futuro cambiando el presente. *Signo pensam.*, Bogotá , n. 51, p. 14-25, Dec. 2007 .
- Marteletto, R. M., & Silva, A. B. de O. e. (2004). Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ciência da Informação*, 33(3), 41–49. <https://doi.org/10.1590/S0100-19652004000300006>
- Martinez, P. H. (2023). Patrimônio ambiental e diversidade cultural: Marcos na luta pelos direitos dos povos indígenas no Brasil (2011-2014). *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, 36(80), 412–430. <https://doi.org/10.1590/S2178-149420230304>
- Matias-Pereira, J. (2020). *Manual da gestão pública contemporânea* (6ª ed.). Atlas.
- Matus, C. (2003). *O fomento da administração pública*. Del Rey.
- Matus, C. Estratégias políticas. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- Matus, C. O Método PES: roteiro de análise teórica. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- Matus, C. O Plano como Aposta. *São Paulo em perspectiva*. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991.
- Matus, C. Teoría de la producción y el juego social. Isla Negra: Altadir, 1998.
- Mendes, V. J. de M. (2012). *O Programa de Desenvolvimento Territorial Integrado Sustentável (PDTIS) Grande Sertão do Vale do Urucuia em Minas Gerais / Goiás*.

- [Tesis de maestría, Universidade de Brasília]. Repositório da Universidade de Brasília. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/11598>
- Merino Perez, L. (2014). Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, 77-104.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032014000600004&script=sci_abstract
- Morelli, Ana Clara [et.al.]. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. 2017
Disponível em: <
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5847361/mod_resource/content/1/Apresentac%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.
- Morin, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Tradução de Elaine Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- Moutinho, J. da A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: Mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 151-166.
<https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>
- Nascimento, J. W. S. do. (2019). *O processo de planejamento estratégico territorial (PET): Análise da Plataforma Ceará 2050*. [Tesis de maestría, Universidade Federal do Ceará]. Repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará.
<http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/45342>
- Neto, P. (2007). Strategic planning of territorial image and attractability. In Á. M. Matias, P. Nijkamp, & P. Neto (Eds.), *Advances in modern tourism research* (pp. 233–256). Springer.

Oliveira, M. P. de, Haesbaert, R., & Rodrigues, J. N. (Eds.). (2021). *Ordenamento territorial urbano-regional: Territórios e políticas*. Consequência Editora.

Oltra Comorera, V. La complejidad del conocimiento: retos para su eficaz creación y transferencia en la organización innovadora. *estud.gerenc.*, Cali , v. 28, n. spe, p. 57-80, Nov. 2012 .

Ortega, A. C. (Org.). (2016). *Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento* (2ª ed.). Editora Alínea.

Ortega-Alvarez, Rubén et al . Producir y conservar: nuevos horizontes en torno a los modelos de integración y separación territorial. *Soc. ambient.*, Lerma Campeche , n. 18, p. 11-44, 2018.

Paraná. (2021a). “Decreto Estadual n. 9.518, de 22 de novembro de 2021”. *Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento Produtivo Regional Integrado, denominado Paraná Produtivo*. Publicado no D.I.O.E em 22 de novembro de 2021.
<https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-9518-2021-parana-institui-o-programa-estadual-de-desenvolvimento-produtivo-regional-integrado-denominado-parana-produtivo>

Paraná. Secretaria de Estado do Planejamento (2023b). *Planejamento estratégico e plano de trabalho do Conecta399*.

Paraná. Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná. (2023). *Plano Plurianual 2024-2027 – Pacto Pelo Futuro*.
https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-10/10_PPA_encerramento_out_2023%20%281%29.pdf

Paraná. Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes. (2021b). *Protocolo n. 17.388.946-1, que originou o Decreto Estadual n. 9.518/2021.*

Paraná. Secretaria de Estado do Planejamento. (2023c). *Projeto de Inovação e Modernização da Gestão Pública no Paraná – Paraná Eficiente.*

<https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Parana-Eficiente-Banco-Mundial>

Paraná. Secretaria de Estado do Planejamento. (2023d). Plano Plurianual 2024-2027 – Pacto pelo futuro. 2023.

Paraná. Secretaria de Estado do Planejamento. (2023e). Plano Plurianual 2024-2027 – Pacto pelo futuro: Recuperação e reabilitação da rodovia PR-170, na ponte sobre o Rio Jordão. Disponível em:

<https://publish.obsidian.md/projeto-ppapr/4.+Entregas/Recupera>

%C3%A7%C3%A3o+e+reabilita%C3%A7%C3%A3o+da+rodovia+PR-

170%2C+na+ponte+sobre+o+Rio+Jord%C3%A3o. Acesso em: 05 ago. 2023.

Pastre, R. (2018). Plano de desenvolvimento regional BR-163 sustentável: Avaliação das repercussões das ações estratégicas em infraestrutura sobre o norte do Mato Grosso.

Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho, 7(1), 5–34.

<https://doi.org/10.21680/2316-5235.2018v7n1ID16706>

Peirce, C. S. (1994). *Collected papers of Charles Sanders Peirce* (Vols. 1–8). Harvard University Press.

(Original work published 1931–1958; Editors: C. Hartshorne, P. Weiss & A. W. Burks)

Pereira Junior, E., Sampaio, J. E. H., & Alencar, J. V. O. de. (2021). O território-rede como estratégia de reestruturação produtiva: Análise da indústria de calçados nos estados de

- São Paulo e Rio Grande do Sul – Brasil. *Geografares*, 1(33), 183-204.
<https://doi.org/10.47456/geo.v1i33.37141>
- Pereira, D. de C., & Carrieri, A. de P. (2005). Movimentos de desterritorialização e reterritorialização na transformação das organizações. *RAE Eletrônica*, 4(1).
<https://www.scielo.br/j/raeel/a/fvVDz8fJHHZ8Sjtwsr9Nqpw/?lang=pt&format=pdf>
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder* (M. C. França Trad.). Ática.
- Reichertz, J. (2010). Abduction: The logic of discovery of grounded theory. *Forum: Qualitative Social Research*, 11(1).
<https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1412>
- Reis, B. P. W. (2003). Capital social e confiança: Questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política*, (21), 35–49. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000200004>
- Rezende, D. A. (2007). Metodologia de planejamento estratégico municipal para contribuir no planejamento e desenvolvimento local e regional: Proposta a partir de um survey em prefeituras brasileiras. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(8), 53–80. <https://doi.org/10.14409/da.v1i8.1214>
- Rezende, D. A. (2015). *Planejamento estratégico público ou privado: Guia para projetos em organizações de governo ou de negócios* (3ª ed.). Atlas.
- Ribeiro, R. J. B., & Bliacheriene, A. C. (2013). *Construindo o planejamento público: Buscando a integração entre política, gestão e participação popular*. Atlas.

- Rocha, E. G.; Moura, P. K. G. DE .. Território como instituto jurídico complexo: uma análise fundamentada nos sujeitos, nas subjetividades e nas territorialidades. *Revista Direito e Práxis*, v. 15, n. 2, p. e64355, abr. 2024.
- Saidel, M. L. (2019). Reinenciones de lo común: Hacia una revisión de algunos debates recientes. *Revista de Estudios Sociales*, (70), 10–24.
<https://doi.org/10.7440/res70.2019.02>
- Santos, M. R. R. dos, & Ranieri, V. E. L. (2013). Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. *Ambiente & Sociedade*, 16(4), 43–60. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2013000400004>
- Santos, R. R. dos, & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732–752.
<https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>
- SciELO. (2019). *SciELO – Modelo de publicação eletrônica para países em desenvolvimento*. https://wp.scielo.org/wp-content/uploads/Modelo_SciELO.pdf
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
<https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>
- Secchi, L. (2014). Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos (2ª ed.). Cengage Learning.
- Secchi, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347 a 369, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>. Acesso em: 8 out. 2024.

Silva, D. P. (2012). *Vocabulário jurídico* (p. 1384). Forense.

Silva, J. A. da. (2011). *Curso de direito constitucional* (7ª ed.). Malheiros.

Silva, J. B. (2018). *Desenvolvimento territorial: A economia criativa nas regiões com indicação geográfica para o vinho*. [Tesis de doctorado, Universidade de Fortaleza].

Repositório Universidade de Fortaleza.

<https://uol.unifor.br/auth-sophia/exibicao/24359>

Silva, S. B. M., Silva, B. C. N., & Silva, M. P. (2017). Capital socioterritorial e indicadores de desenvolvimento: Um estudo comparativo no Brasil. *GeoTextos*, 13(1).

<https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v13i1.20496>

Silva, S. P. (2013). *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil (Texto para discussão 1898)*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Silveira, R. L. L. da. (2003). Redes e território: Uma breve contribuição geográfica ao debate sobre a relação sociedade e tecnologia. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(451). <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-451.htm>

Soares, M. M., & Melo, B. G. de. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539–562. <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>

Soto, M. J. D. C. M. Planejamento institucional: capacidade de conduzir ações. São Paulo em Perspectiva, v. 17, n. 3-4, p. 198–204, jul. 2003.

Souza, C.. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, jul. 2006.

- Tarasenko, D. L., Tsyklauri, O. B., Belei, S. I., Riabenka, M. O., & Mazurkevych, I. O. (2020). Strategic planning for the sustainable development of territories. *International Journal of Economics & Business Administration*, 8(1), 259-272. DOI: 10.35808/ijeaba/547
- Tavares, P. A., Soares dos Santos, R. J., Santos, Y. R., & Beltrão, N. E. S. (2017). Desenvolvimento territorial sustentável: Uma análise das políticas públicas planejadas para os municípios do Arquipélago do Marajó (PA). *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/01/marajo.html>
- Tedeschi, S. P. (2017). *Desenvolvimento de modelo de gestão para empreendimento de economia solidária baseado na agricultura familiar para promover o desenvolvimento territorial sustentável na confecção de produtos de bambu*. [Tesis de doctorado, Universidade Federal de São Carlos]. Repositório da Universidade Federal de São Carlos. <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/>
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167–186. <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>.

Toni, J. de. *Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2010. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>.

Acesso em: 17 jan. 2025.

Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE-PR). Cuestionario IEGM: i-Planejamento – Índice Municipal del Planeamiento. Año-base 2021, aplicado en 2022. Documento interno del proceso de evaluación.

Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE-PR). Manual del Índice de Efectividad de la Gestión Municipal – IEGM. 2ª edición. Curitiba: TCE-PR, abril de 2021. Disponible en: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal/303674/area/250>

Vásquez, P. E. Planificación Estratégica Situacional: un enfoque para la gestión pública.

Revista Venezolana de Gerencia, v. 10, n. 29, p. 15-32, 2005. Disponível em:

https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842006000300003.

Acesso em: 17 jan. 2025.

Videira, S. L. (2005). Território-rede: Influência do tempo das coexistências. *Revista Geografia*, 30(3), 421–430.

<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/613>

Vitte, C. de C. S. (2015). O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: Algumas experiências recentes no Brasil. *Revista Política e Planejamento Regional*, 2(1), 1–18.

<https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-o-planejamento-territorial-e->

a-dimensao-espacial-do-desenvolvimento-algumas-das-experiencias-recentes-no-brasil.pdf

Zapata Rotundo, G. J.; Caldera, J. La complejidad de las organizaciones: aproximación a un modelo teórico. Revista de Ciencias Sociales, Maracaibo , v. 14, n. 1, p. 46-62, abr. 2008.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES

--

Formulario de autorización para la publicación de Tesis

--

1.
bibliográfico
Tesis Magíster

Identificación del material
[x] Tesis Doctoral []

2. Identificación del documento / autor

Programa de posgrado	Doctorado en Administración
-----------------------------	-----------------------------

Área de conocimiento	Administración
-----------------------------	----------------

3. Identificación Institucional

Título	
---------------	--

Autor	Luiz Augusto Silva
--------------	--------------------

--	--

Tipo y N° de documento	DNI 18.308.327
-------------------------------	----------------

Directores	Carlos Emilio Galian
-------------------	----------------------

Tipo y N° de documento	DNI: /DNI : 10000003
-------------------------------	----------------------

N° de páginas	
----------------------	--

Fecha de defensa: xx/xx/2025 Fecha de entrega del archivo: xx/xx/2025

4. Información de acceso al documento

Autorizo Publicación

[☐] SI

[☐] NO

En la calidad de titular de los derechos de autor de la mencionada publicación, **autorizo** a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones, a **publicar, sin resarcimiento de derechos de autor**, conforme a las condiciones arriba indicadas, en medio electrónico, en la red mundial de computadoras, en la biblioteca, para fines de lecturas, impresión y/o descarga por Internet, **a título de divulgación de la producción científica generada por la Universidad**, a partir de la fecha.-

Se deslindará a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Misiones de toda responsabilidad legal que surgiera por reclamos de terceros que invoquen la autoría de la obra de tesis cuya publicación se efectúe. -

Además, se le informa que Ud. puede registrar su trabajo de investigación en el Registro de la Propiedad Intelectual, no siendo responsable la Universidad Nacional de Misiones y/o Facultad de Ciencias Económicas por la pérdida de los derechos de autor por falta de realización del trámite ante la autoridad pertinente. -

Asimismo, notificamos que para obtener el título de “Patente de Invención” es necesario

presentar la solicitud de patente dentro del año de publicación o divulgación. (art. 5 Ley 24.481).-

Firma del Autor

Lugar

Fecha