



**Universidad Estatal a Distancia**  
**Vicerrectoría Académica**  
**Dirección de Extensión Universitaria**  
**Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local**

---

Curso:  
**Planificación del Desarrollo Municipal**

# **Insumos para la reflexión y construcción del marco de la planificación municipal**

**Mayo 2016**

# Presentación

El ejercicio de la planificación es un proceso complejo que requiere de conjugar conocimientos y habilidades de distintas disciplinas y ámbitos del saber, para generar una visión de futuro que provea a los territorios mejor calidad de vida y construir la ruta de trabajo consensuado que lleve a ese estado de desarrollo.

Tanto la visión de futuro como la ruta de construcción está fundamentada en intereses y expectativas, que se derivan de las perspectivas éticas de quienes participan del proceso y de los enfoques de desarrollo que orientan el establecimiento de las características del punto de llegada.

De ahí que la planificación es también un ejercicio político, en la medida que requiere de construir consensos frente a lo que se quiere y como se quiere lograr, y tomar decisiones al respecto.

El enfoque de gestión política territorial, que orienta las acciones de fortalecimiento de capacidades, que se impulsan desde el Instituto de Formación y Capacitación Municipal, la planificación municipal constituye un ámbito de construcción de las bases para el ejercicio de una gestión política de los territorios, en tanto ésta incorpore en sus contenidos como en sus mecanismos de construcción, los requerimientos del desarrollo territorial.

En esa línea los siguientes apuntes, procuran brindar insumos para que el ejercicio de planificación municipal que se estará apoyando con el curso de Planificación Municipal del Desarrollo, sea consistente con el enfoque de trabajo impulsado.

## I. El marco para la planificación municipal desde una perspectiva de la gestión política territorial: Algunos apuntes

Mayela Zúñiga

### 1. ¿Qué es desarrollo territorial?

#### a. ¿Cómo se entiende el territorio?

Para acercarnos a esta discusión, retomamos algunas de las precisiones que al respecto nos da Mario Sosa “El territorio es a la vez unicidad y complejidad, es una construcción social, es decir son los actores que en él viven que lo perciben como tal. “

El primer elemento a resaltar es que el territorio es una construcción social, histórica, cultural, económica y política, en un espacio biofísico geográfico. Cada territorio es particular, en la expresión de las distintas relaciones.

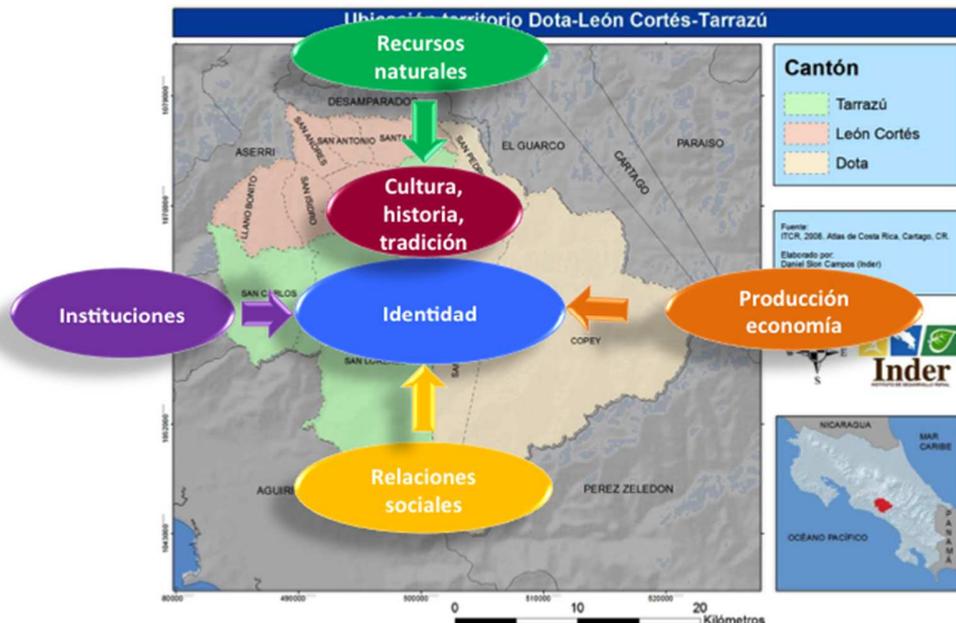
“En este sentido, el territorio se explica y hace referencia a las relaciones entre los seres humanos y los demás elementos del mismo, desde el marco de la espacialidad (como poblamiento, patrones de asentamiento y producción, por ejemplo) y la movilidad (cotidiana y circunscrita, inmigración y emigración), que lo convierten en una síntesis finalmente humana: valorada, representada, construida, apropiada, transformada” (Sosa: 2012 Pág. 10)

“Desde esta perspectiva, el territorio es el lugar estructurado y organizado en su espacialidad por medio de relaciones entre los seres humanos y los demás elementos que contiene.” (IDEM)

Es claro que La acción humana transforma el territorio, y dicha transformación se expresa en dinámicas territoriales, por lo cual “El territorio en tanto espacio socialmente construido, sus fronteras no son definidas por las características biofísicas, sino por los procesos mediante los cuales los actores sociales lo transforman e intervienen en él, definiéndolo y delimitándolo. (Sosa: 2012, Pág. 14)

El territorio también se entiende como una red, un tejido que articula componentes físicos, procesos ecológicos y procesos sociales históricos, que delinean su configuración en tanto forma sistémica peculiar asociada a la disposición, pero también a relaciones de dependencia, proximidad, propiedad, inherencia, información. Es un contenedor y un escenario de procesos y dinámicas ecológicas, poblacionales, relaciones de poder interconectadas.

La siguiente imagen gráfica el concepto descrito



(Tomado de González Mejía 2015)

## b. Desarrollo Territorial

Es un enfoque que recupera distintos planteamientos de desarrollo, tal como lo plantea Mario Samper (Samper: 2015), generados en experiencias tanto en Europa como en América Latina. En el primero se reconocen todas las discusiones sobre desarrollo local y desarrollo económico local, que promulgaba un énfasis en potenciar las capacidades y recursos locales, articulándolas a procesos globales, como forma de integrar las sociedades y economías para generar mejores condiciones de vida.

Desde América Latina, se recuerdan las teorías desarrollistas, impulsadas por la CEPAL, cuya orientación se centraba en el progreso, entendido como el mejoramiento de la infraestructura, vías de comunicación, inversión productiva, generación de empleo, mejoramiento de educación y salud de la población entre otros factores. Adicionalmente se mencionan las experiencias de desarrollo rural, y desarrollo rural integrado, impulsado por organismo multilaterales como la FAO y el IICA. Más recientemente, el enfoque de desarrollo sostenible, incorpora la dimensión ambiental como uno de los pilares que garantizan calidad de vida, y sobre todo la permanencia en el tiempo, de los niveles de satisfacción de necesidades alcanzados por una sociedad.

Con todos esos insumos, el enfoque de desarrollo territorial pone énfasis en la construcción de visiones de desarrollo para los espacios delimitados como territorios desde las perspectivas histórica, social, económica, cultural, geográfica y ambiental, y en las interacciones que desde todas estas perspectivas se suceden y contribuyen con tal desarrollo.

Al respecto González Mejía (2015), nos dice que “Se ha reconocido que no existe un solo concepto de desarrollo, válido para todas las sociedades y comunidades, sino diversos

conceptos que corresponden a distintas visiones y diversas interpretaciones de los que es fundamental para las vidas humanas y diferentes propuestas de futuro.”

Uno de esos conceptos es el de desarrollo humano, es cual apunta Gonzales (2015) “Se centra en el mejoramiento de las condiciones de vida y al bienestar de las personas, tanto como individuos como conglomerado social, y que está asociado al fortalecimiento de las capacidades y oportunidades para la plena realización del potencial de cada persona, al ejercicio estricto de sus derechos humanos y a la satisfacción integral de las necesidades, es decir hablamos de un desarrollo centrado en los seres humanos.

Desde esa perspectiva el desarrollo territorial entonces, es entendido como un proceso de transformación paralelo y entrelazado de las dimensiones económicas, político-institucionales, socio-cultural y ambientales de los territorios en la búsqueda del desarrollo humano.

Siguiendo a Gonzalez (2015), “Al menos son siete los principios fundamentales del desarrollo territorial:

1. La inclusión social y la equidad en el centro de la propuesta
2. Pensar y actuar con una visión de largo plazo
3. La visión estratégica orienta las inversiones en los territorios
4. El Estado y la sociedad civil impulsan conjuntamente el desarrollo de los territorios rurales.
5. Las redes territoriales son esenciales para el desarrollo territorial
6. Se requiere innovación institucional
7. La aplicación de esquemas productivos amigables con el ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Este enfoque y principios el desarrollo territorial pretende democratizar las decisiones (promover la participación, el diálogo y los consensos; promover la cooperación y el empoderamiento local), políticas públicas concertadas y negociadas atendiendo las demandas de los territorios (el territorio como unidad de trabajo y objeto de las políticas, políticas que reconozcan las demandas de la heterogeneidad territorial), ajuste en las organizaciones e instituciones (pasar de decisiones centralizadas y por sector, a decisiones tomadas con base en la demanda del territorio, articular la institucionalidad: desde lo nacional hasta lo local comprendiendo lo público, lo privado y los gobiernos locales”.

## 2. La planificación municipal bajo un enfoque de desarrollo territorial

Las municipalidades o los gobiernos locales a los efectos de la administración política gubernamental del país, aluden a un espacio geográfico delimitado por una división territorial denominado cantón. Estos también constituyen espacios de construcción de identidad de las comunidades. Pero más allá de ello, los cantones forman parte de territorios, razón por la cual, exhortamos a los técnicos y autoridades municipales, a ubicar su ejercicio de planificación bajo la perspectiva de desarrollo territorial, a la cual aludimos en el apartado anterior.

Para ello proponemos que se incluya en el ejercicio, la consideración de tres aspectos: la comprensión de las interacciones de las dinámicas del desarrollo de los territorios, la

revisión de los instrumentos de planificación territorial y local existentes, y la normativa vigente para la planificación del desarrollo.

A este respecto en los siguientes apartados, se sugieren algunas consideraciones para hacer el ejercicio propuesto.

#### **a. La comprensión de las interacciones entre las dimensiones del desarrollo en el territorio**

Siguiendo con Gonzales (2015) desde la perspectiva de un enfoque de desarrollo territorial sostenible, la visión de futuro que se quiere lograr se enfocará en la búsqueda de la equidad en la dimensión social, la sostenibilidad en la ambiental, la competitividad en la económica y la dimensión política-institucional deberá ir en pos de la gobernabilidad.

“Estas dimensiones en los procesos de desarrollo territorial no se vinculan en forma lineal y mecánica, sino en concurso, de manera simultánea y en un condicionamiento mutuo” (Gonzales: 2015).

El punto de partida para planificar ese desarrollo territorial es reconocer las distintas interacciones que se dan entre y dentro de dichas dimensiones.

A los efectos del presente documento, se delimitan aspectos de dichas dimensiones sobre las cuales en el proceso de planificación se deberán caracterizar para cada uno de los territorios de referencia:

##### - Dimensión económica:

Tiene que ver con las formas y medios de producción, comercialización, transporte y consumo de bienes en el territorio. Las preguntas a hacerse son: ¿Qué y cómo se produce en el territorio?, ¿Cuáles son los medios y mecanismos mediante los cuales se venden y compran los bienes que requiere la población para su subsistencia?, ¿Cómo son los medios de transporte en el territorio?, y finalmente ¿Cuáles son los patrones de consumo de la población?

Desde una perspectiva de desarrollo económico territorial se procura un análisis a partir de la conceptualización de cadenas productivas orientadas a la producción eficiente y competitiva, lo cual requiere de contar con los elementos descritos en la gráfica

# Cadenas productivas



(Tomado de Gonzales, PPT sobre las dimensiones del desarrollo territorial, 2015)

## - Dimensión socio cultural

En términos de la dinámica social, aspectos a considerar tienen que ver primeramente con el estado de los aspectos que influyen en la dinámica, como lo son: Productividad, Empleo, Ingresos y su distribución, Acceso a los recursos productivos, Acceso a servicios básicos de educación, salud, información y conocimiento, la organización social y mecanismos de inclusión social. En segundo término, se procura revisar factores que afectan esta dinámica, tales como: Existencia de procesos de cohesión social, Migración: pérdida o ganancia de población, Grado de confianza entre la población, Relaciones de poder en el territorio.

Respecto a la dinámica cultural, se revisarán factores que inciden en ella, tales como: existencia y conservación de valores propios, preservación de espacios de convivencia, expresiones crecientes de identidad territorial, existencia de actividades culturales endógenas (música, bailes, arquitectura, fiestas o celebraciones), presencia de grupos étnicos diversos

## - La dimensión ambiental

En este apartado, aspectos a considerar son: Características de los recursos ambientales (fortalezas y debilidades), Suelo: capacidad de uso, uso actual, conflictos de uso del suelo, manejo y conservación, Bosques: superficie boscosa, tipo de manejo, áreas protegidas, cultura de conservación y manejo, Agua: cuencas hidrográficas, acuíferos, usos del agua, Biodiversidad: natural y domesticada

- La dimensión político institucional

Aquí es importantes establecer la existencia de: Políticas, planes y programas diferenciadas de acuerdo a las dinámicas territoriales, Espacios de participación, planificación y coordinación entre los actores sociales e institucionales en los territorios; Coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional en los niveles meso y macro, Políticas y estrategias de carácter regional: supranacional

En el proceso de planificación, aparte de caracterizar para el territorio cada una de esas dimensiones, el siguiente paso, es buscar las interacciones entre ellas. Es decir, como la dimensión económica afecta la dimensión sociocultural, y a la inversa, o como la dimensión económica modifica la dimensión ambiental, o como esta última determina las posibilidades de transformación en la dinámica económica, y por último como la dimensión político institucional posibilita, favorece o entorpece el desarrollo en lo económico, lo social cultural y lo ambiental.

#### **b. La recuperación de instrumentos de planificación territorial**

Una de las dimensiones del desarrollo territorial, refiere a la política institucional, la cual tiene como una de sus expresiones un conjunto de instrumentos de planificación, tales como planes y estrategias regionales, sectoriales y locales

Para ser consistentes con un enfoque de desarrollo territorial, en el proceso de planificación municipal es necesario revisar la existencia, vigencia y pertinencia de los contenidos de dichos instrumentos, a la luz de los objetivos de desarrollo que procura el municipio. Ello con el fin de buscar la articulación e integración de las acciones que se impulsarán en el cantón, con los procesos territoriales.

A este respecto, en el documento de Jiménez A. (2016, a), que se incluye como materiales de lectura obligatoria para el curso, se hace una descripción pormenorizada de todos los instrumentos existentes, tanto desde el Sistema Nacional de Planificación, como los establecidos en el Código Municipal.

#### **c. La revisión de la normativa que delimita los alcances y responsabilidades de la gestión municipal**

En un Estado de derecho, como costarricense, las acciones de las instituciones públicas y las instancias político administrativas, como lo es una municipalidad, deben inscribirse y ajustarse al marco normativo vigente, a fin de garantizar la legitimidad de su accionar.

Un esquema que muestra el complejo marco normativo que afecta la planificación municipal, lo tenemos en la gráfica que al respecto nos muestra Jiménez A. (2016, b)



Tomado de Jiménez A. (2016, b)

### Bibliografía:

**González Mejía Hernán,** 2015. Informe del Módulo 1, Curso de Gestión Interinstitucional, IFCMD, UNED. Costa Rica

**Jiménez Agustín,** 2016. La Utilización óptima de instrumentos de planificación para el desarrollo territorial. IFCMDL, UNED Costa Rica

**Jiménez Agustín,** 2016.b, Normativa, nociones y dimensiones de la planificación Presentación PPT,

**Long, Norman.** 2007. Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.

**Samper Mario.** 2015. El enfoque sistémico del desarrollo rural territorial. Manuscrito sin publicar.

**Sosa Velásquez, Mario.** 2012. ¿Cómo entender el territorio? Universidad Rafael Landívar, Guatemala. 1ª Edición.

## II. LA GESTIÓN POLÍTICA TERRITORIAL: Aportes para la construcción de un enfoque de trabajo institucional

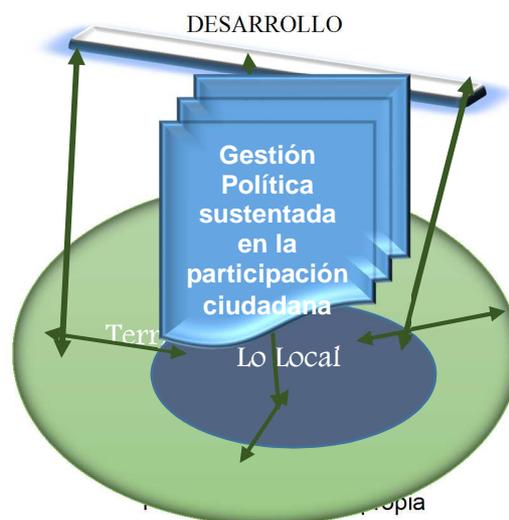
Equipo de Gestión del Conocimiento, IFCMDL (versión a mayo 2016)

### LA GESTIÓN POLÍTICA TERRITORIAL

El instituto delimita sus acciones a partir del enfoque de Gestión Política del Territorio, desde el cual se privilegia el fortalecimiento de las capacidades para una mejor toma de decisiones locales que contribuyan al desarrollo del territorio, en un marco de articulación y vinculación de sus actores.

El punto de partida de construcción de este enfoque es ubicar la gestión en el marco de la interacción de tres constructos: Territorio, Lo Local y el Desarrollo. Gráficamente la noción expresada se refleja de la siguiente manera

**Gráfico 1.**  
**Ámbito de incidencia de la Gestión Política Territorial**



La “*Gestión Política*” en esa conjunción de constructos, es vista como la conducción de procesos que se suscitan en un **territorio**, mediante espacios de participación democrática de todos los actores, que se sustentan y recuperan las prácticas, capacidades y recursos de las poblaciones que habitan un territorio, incorporando las particularidades socio-culturales e identitarios de **lo local**, para impulsar la construcción socio-institucional denominado **desarrollo**, para procurar calidad de vida a sus habitantes.

Cada uno de esos constructos es apropiado de la siguiente manera:

**El territorio**, es visto desde una perspectiva multidimensional, pues en él devienen procesos de naturaleza política, económica, social, cultural y ambiental, en el que actúan además múltiples sectores, y en múltiples escalas. Se percibe desde una dinámica poli céntrica, consistente con la multiplicidad de procesos y potencialidades que en él ocurren. *“En síntesis, al construir un enfoque de “Gestión del desarrollo”, el territorio es el núcleo vertebrador, cuya unidad de análisis básica (la territorial-local) se concibe como un sistema dinámico complejo”*<sup>1</sup>

**Lo Local**, refiere a aquellos elementos o características que comparten los habitantes de un espacio geográfico y les permiten desarrollar un sentido de pertenencia, identidad y cohesión.

El sentido de pertenencia como aquella dimensión que expresa el sentirse parte de un colectivo, y de un territorio, la Identidad entendida como el reconocimiento y la apropiación de los valores compartidos con el resto de los miembros del espacio local, y finalmente la cohesión social expresada en la legitimidad y el acato, de las normas compartidas y aceptadas que rigen la convivencia en ese espacio.

Lo local también se asume como aquello que es particular frente a lo global, pero no está al margen de éste. En esa línea lo local es un concepto relacional y elástico, es decir se delimita en términos de sus particularidades frente a otros entornos espaciales, políticos, culturales o sociales, pero además no estático, pues según coyunturas o delimitaciones particulares puede variar su composición en las distintas dimensiones mencionadas.

Es en ese espacio que se procura un desarrollo endógeno, que recupera de forma crítica prácticas de apropiación y construcción de la cotidianidad de la convivencia, la producción, lo cultural, lo religioso, lo político, y lo lúdico de cada espacio social.

**El desarrollo**, de un territorio en consistencia con las dos delimitaciones anteriores es visto como el proceso que busca alcanzar mejor calidad de vida para sus habitantes. En esa medida se constituye en una práctica cotidiana, es decir

- *“Es un proceso, que busca el bienestar de los que “caminan” en el territorio, es en sí mismo, lo que debe valorarse como resultado, más allá de cumplir metas, lo trascendente es la calidad del proceso.*
- *Es una vivencia, una praxis, es al fin y al cabo “algo” que se siente, que se disfruta, que le hace sentir dignidad, confianza, reciprocidad. Por lo tanto, es una dinámica de naturaleza histórica-cultural, diferenciada en cada espacio y colectividad.*
- *Es una aspiración que nace y obedece a procesos internos o endógenos de quienes lo viven, es en función de su dinámica, de sus potencialidades, expectativas, que construye su visión.*
- *Lo anterior no excluye que dicha construcción incorpore elementos o factores exógenos, los cuales son amalgamados a las particularidades del territorio.*<sup>2</sup>

Respondiendo a esas características *“El desarrollo implica la atención sistémica e integradora de dimensiones y sectores, equilibrada en términos económicos, socio-organizativos, ambientales, culturales y sobre todo políticos. Se concreta o visibiliza en*

---

<sup>1</sup> IFCMDL, 2014; Hacia la construcción de un concepto de “Gestión Política Territorial”, Texto base para la discusión dirigida

<sup>2</sup> Ureña, junio 2014

*el tanto la gente convive en ambientes, condiciones, relaciones de confianza, de interacción que posibilita compartir lo que se tiene de la manera más equitativa posible, de solidaridades, a partir de decisiones o procesos intencionados por la propia gente”<sup>3</sup>*  
Complementario a las consideraciones anteriores, el “... desarrollo aparte de impulsar una movilización acumulativa de factores productivos, constituye un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores locales a partir de sus experiencias... El desarrollo local es, desde el punto de vista económico-productivo, una lógica territorial diferenciada, desde el punto de vista socio-cultural, una lógica relacional construida y desde el punto de vista político-institucional, una lógica de gobernabilidad pautada”<sup>4</sup>

Particularizando, “más que desarrollo territorial, lo trascendente es aspirar a que los procesos de bienestar de la población cuenten con enfoque territorial, que atienda, comprenda y parta de las dinámicas particulares que se dan en los diferentes “escalas”, las cuales no se condicionan a determinados límites, sino a complejas relaciones cuyas interrelaciones no pueden delimitarse espacialmente; más aún en una época en que los instrumentos de comunicación e información permiten la interacción en múltiples escalas y dimensiones”<sup>5</sup>

En ese marco de conjunción del **desarrollo de lo local en un territorio, La Gestión Política** se orienta a la construcción de consensos y el manejo de los disensos entre los distintos actores que poseen cuotas de poder, en espacios de participación democráticas, para la conducción de la visión de desarrollo territorial, son “ procesos decisionales de orden público, que se asumen como el resultado de la dinámica generada por el sistema de relaciones de poder entre diferentes agentes y su capacidad de incidencia, en la configuración de las múltiples dimensiones del Desarrollo (social, ambiental, económico-productivo, cultural) y que impactan en la vida cotidiana de las personas que actúan en un territorio.”<sup>6</sup>

En esta perspectiva, **la gestión es entendida como la capacidad colectiva de conducir la dinámica de la movilización de recursos e interacción de los actores locales en la construcción y ejecución de la visión de desarrollo, a partir de un ejercicio permanente de valoración crítica de los intereses, necesidades, aspiraciones de cada uno de ellos, en el marco de la configuración del contexto territorial y local particular, para la identificación, ejecución y evaluación de acciones concretas convenidas mediante un ejercicio de participación ciudadana y democrática**

En este enfoque de gestión hay dos conceptos que son particularmente significativos para dimensionar el alcance de su aplicación en las intervenciones del Instituto. Nos referimos a **Participación Ciudadana**, y Poder **político**

---

<sup>3</sup> IDEM

<sup>4</sup> Vásquez Barquero A. y Madoery, Oscar (Comp.). 2001 “El valor de la Política de Desarrollo Local” en: **Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local**. Editorial Homo Sapiens, Rosario: Argentina, p. 201, citado en IFCNDL,2014

<sup>5</sup> Ureña, junio 2014.

<sup>6</sup> IFCMDL,(2014; Hacia la construcción de un concepto de “Gestión Política Territorial”, Texto base para la discusión dirigida

**La participación ciudadana** se constituye en la estrategia prioritaria para generar tanto las visiones de desarrollo, como las orientaciones de acción y de asignación de recursos, así como de la permanente revisión y valoración de logros en la consecución de ese anhelo de desarrollo.

Estrategia que procura romper esquemas tradicionales del ejercicio político en los territorios, al procurar que esa ruta de construcción del desarrollo territorial, sea resultado de la integración de intereses, necesidades y aspiraciones de la mayoría de la población, y no solo de los que ostentan el liderazgo político y económico del territorio.

Dicha participación ciudadana, es igualmente una aspiración por la que se debe trabajar, y en ese sentido la misma se visualiza como un continuo, que se construye a partir de informar a la población, formarla para que adquieran criterios pertinentes para aportar sus opiniones y ser portadores de decisiones acertadas y de crear espacios reales de participación.

Por otra parte, el ejercicio de la participación se hace amparado a normativas que establecen distintos espacios y mecanismos formales para concretar dicha acción.

En esa línea se puede citar, en los procesos de planificación municipal, la convocatoria a Concejos de Distrito ampliados, para establecer las prioridades comunales, que luego serán presentadas al Concejo Municipal, para ser retomadas en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

También en los procesos de construcción de los Planes Cantonales de Desarrollo Humano, la metodología propuesta por MIDEPLAN para dicho ejercicio, contempla la realización de talleres por distritos para analizar la realidad de los mismos y proponer estrategias de desarrollo.

En el tema de presupuestación, el Código Municipal prevé la realización de presupuestos participativos para cada uno de los Concejos de Distrito. En el tema de información y rendición de cuentas, es importante recalcar que todas las sesiones de los Concejos Municipales, instancia en la que se discuten y aprueban las políticas y acciones que se realizan en el municipio, son abiertas al público. Adicionalmente, el código municipal también estipula la obligatoriedad de las autoridades municipales de hacer una rendición de cuentas al menos una vez al año, a los habitantes del cantón.

Existen además otras instancias de participación, en las cuales se procura una intervención organizada. Es decir, son las organizaciones comunales como asociaciones de desarrollo, asociaciones para la captación y distribución del agua potable (ASADAS), comités locales, entre otras, las que son convocadas a participar en espacios de discusión y construcción de estrategias de desarrollo de los territorios. En particular se puede mencionar los Consejos Territoriales de Desarrollo, que impulsa el INDER, o los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional, creados por la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

Sobre **el poder político**, para su delimitación recurrimos a la concepción academicista de Foucault (1976)<sup>7</sup>, quien comprende el poder en su multiplicidad de matices, a partir de identificar las relaciones de fuerza, que moldean una organización, en un juego de luchas, enfrentamientos y búsqueda de apoyos que dichas relaciones encuentran unas en otras, las cuales forman cadenas o sistemas que se cristalizan institucionalmente en forma de aparatos estatales, en leyes y en hegemonías sociales.

En esa línea se reconoce que “los diversos agentes de desarrollo territorial habitan, conviven e interactúan en torno a la incidencia o involucramiento en la dinámica del poder y la correlación de fuerzas, con muy diferentes expresiones y estrategias, que van desde el acceso a los espacios de representación institucional y democrática, hasta los movimientos informales y el desarrollo de medidas de presión. El espacio local constituye un entorno de acumulación política, bien sea en el ejercicio de una autoridad pública delegada por la vía de legitimación electoral, en atención a las estructuras territoriales-partidarias; o bien en virtud de dinámicas socio-económicas, que cristalizan hegemonías locales-regionales.”<sup>8</sup>

Expresiones de poder constituyen acciones tales como deliberar, planear, proyectar, proponer, significar e interpretar (Mançano Fernández (2009a)<sup>9</sup> *El poder de significar e interpretar expresa la intención, la pretensión del sujeto. La intencionalidad expresa por tanto un acto político, un acto de creación, de construcción.*<sup>10</sup>

Al incluir la categoría de poder, como componente significativo del enfoque de gestión política territorial, se hace obligatorio incluir el concepto de *gobernanza territorial*, el cual es incorporado a partir de las precisiones que aporta Closa Montero (2005)<sup>11</sup>

- *La acción de gobierno no se conduce únicamente por el Estado [o sus formas jurisdiccionales-territoriales de manifestación] sino que implica a todas aquellas actividades de actores sociales, económicos, administrativos y políticos que guían, dirigen, controlan o gestionan la sociedad.*
- *La relación entre actores estatales y no estatales en este proceso es policéntrico y no jerárquico, así como mutuamente dependiente, lo que lleva a privilegiar las pautas de coordinación interactiva y auto-organización.*
- *La función clave ahora es la ‘regulación’ del riesgo social y político (cohesión social), en vez de la redistribución de recursos, con el resultado de un proceso decisional político dirigido a la solución de problemas”*

El ejercicio de aproximación a la conceptualización de la Gestión Política Territorial que se ha esbozado en líneas anteriores, se caracteriza por ser

---

<sup>7</sup> Foucault, Michel. 2006, **Historia de la sexualidad 1. Voluntad del saber**. Siglo Veintiuno editores, 3era. Reimpresión, Buenos Aires: Argentina pp. 112-113, citado en IFCMDL, 2014

<sup>8</sup> IFMCL. 2014

<sup>9</sup> Mançano Fernandes, Bernardo (2009a). *Territorios, teoría y política*. Mimeo. CLACSO. Citado en: IFCMDL, 2014

<sup>10</sup> IFCMDL, 2014

<sup>11</sup> Closa Montero, Carlos. *El Libro Blanco sobre la Gobernanza” Curso de Grado Maestría en Dirección Gestión Pública Local*. Granada: España, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), material mimeografiado, abril 2005, pp. 487-488., citado en IFCMDL, 2014

democrática, horizontal y participativa, en tanto comporte las siguientes características:<sup>12</sup>

- Es un ejercicio desarrollado en colectividad, que propende a la erección de la ciudadanía activa.
- Se caracteriza por ser un proceso de construcción socio-cultural complejo, orientado a generar cambios en el ámbito de acción territorial e institucionalidad.
- Su ámbito de acción material se caracteriza por ser elástico, dado que trasciende el marco de división político-administrativo, relacionándose con la comunidad socio-imaginaria local, lo identitario y los espacios/situaciones de fractura que implican una movilización de interés colectivo.
- Nace de un proceso participativo e incluyente, que fomenta la cohesión social y equidad.
- Apropia los valores de la interculturalidad, el enfoque de género y de diversidad.
- Constituye una manifestación de pluralismo democrático, orientada hacia la consolidación de prácticas, formas e instrumentos de participación ciudadana que confieren legitimidad al ejercicio de la representatividad política.

Características que marcan el acercamiento metodológico con el que trabaja el instituto, el cual asume primeramente, que la gestión política territorial refiere al conjunto de procesos emprendidos por agentes de desarrollo local, orientados hacia la mejora, la ejecución y evaluación de capacidades y condiciones de incidencia en la toma de decisiones públicas y comunitarias en procura de promover el mejoramiento de las condiciones de vida, la sustentabilidad ambiental, el respeto a la singularidad cultural y el fortalecimiento de la *gobernanza* democrática, dentro su ámbito de acción territorial.

En esa línea la acción del Instituto<sup>13</sup>: *“se orienta hacia la identificación y promoción de por una parte de capacidades y destrezas locales, de naturaleza técnico-administrativas que permiten a la institucionalidad local desarrollar efectivamente sus competencias y responder satisfactoriamente a las necesidades de la población; y por otro lado, la promoción de “capacidades locales de desarrollo”, concebidas como la aptitud reactiva y propositiva de quienes habitan los territorios para definir el modelo de desarrollo que más se ajusta a los valores, cosmovisión y expectativas de las regiones”*

*En esa delimitación, “partimos de una acepción de capacidades, que trasciende la simple lógica instrumental, para convertirse en un ejercicio propositivo de educación cívica, ciudadanía activa, emprendedurismo e innovación que privilegia el rol que deben de asumir diversos actores socio-comunitarios, productivos y políticos radicados en los territorios”<sup>14</sup>*

---

<sup>12</sup> IFCMDL, 2014

<sup>13</sup> Francisco Alburquerque (2012) citado en Ureña junio 2014

<sup>14</sup> IDM

En correspondencia con la orientación descrita, criterios a considerar en el diseño y ejecución de las intervenciones son los siguientes: <sup>15</sup>

- *Contar con un nivel meta, con claridad de hacia dónde se va producto de una visión compartida del territorio por los actores, con quienes se dan procesos de movilización, participación y concertación estratégica. Más que un asunto de velocidad, es de lograr lo que se quiere, abandonando actitudes dependientes.*
- *Estar protagonizado por un conjunto de actores con multiplicidad de dimensiones. Mucho más allá de lo macroeconómico, se requiere conocer mejor las causas de la “regeneración de las condiciones de vida” desde sus diversos ámbitos (social, humano, institucional, económico, sustentable, entre otros). La visión multisectorial e integrada debe superar el enfoque economicista, sectorial y vertical predominante del desarrollo, que incorpore lo “rural y urbano” y las múltiples transversalidades del territorio.*
- *Priorizar un “enfoque ascendente” (“de abajo hacia arriba”, de lo “micro a lo macro-territorial”), pero en coordinación con los diferentes niveles.*
- *Una alta valoración del medio natural y de las condiciones del patrimonio y la identidad cultural presentes en el territorio.*
- *El fomento de la descentralización, del fortalecimiento de la gestión pública local.*
- *Un énfasis especial en la incorporación de innovaciones. Innovación producto del encuentro codificado del oferente y demandante, como resultado de un conocimiento colectivo a partir de la promoción de sistemas locales de innovación con una perspectiva más práctica, de apropiación y uso para la gente.*
- *Promocionar el desarrollo de recursos endógenos y de sus sistemas, tejidos productivos y mercados laborales locales, al tiempo que se identifiquen y aprovechen las oportunidades de dinamismo exógeno.*
- *El aseguramiento de contar con posibilidades y herramientas de monitoreo de la gestión para el desarrollo y de sus resultados*

Complementario a esos criterios, es importante tomar en cuenta un conjunto de factores de éxito, los cuales permiten orientar mejor las estrategias de trabajo<sup>16</sup>:

- *“Externalidades” al territorio o al contexto convertidas en oportunidades. La aspiración por trascender las consecuencias del conflicto militar salvadoreño, y la necesidad de respuestas colectivas, compartidas ante el terremoto que azotó la región, potenciaron que se aglutinaran esfuerzos, sinergias, voluntades, de manera que se transformara o “positivaran” las crisis originadas por factores externos al territorio o a la coyuntura histórica.*
- *Personas, grupos, movimientos con capacidades liderazgo que “saben leer” coyunturas para visionar beneficios colectivos y aglutinar fuerzas estratégicas, catalizar procesos que podrían haber durado más tiempo y hasta quizás no se realizarían.*

---

<sup>15</sup> IDEM

<sup>16</sup> Tomado de la experiencia compartida por Joaquín Rivas en: Ureña, 2014; p. 8, citado en Ureña, junio 2014

- *Clima favorable de negocios, en el cual se combinaron la inversión en seguridad, en instancias educativas, renovación urbana, y una población con una cultura tendente a la inversión y de consumo en y para el mercado interno y externo.*
- *Fortalecimiento institucional. Por ejemplo, en el caso de Santa Tecla, la incorporación de personas o funcionarios en la Municipalidad con capacidad de gestión. Estas personas que se incorporan en la Municipalidad promueven nuevas formas de gestión, a partir de la experiencia de vida y potenciados con opciones de intercambio de experiencias o pasantías; establecen articulaciones educativas no sólo con una institución, definiendo u orientando las ofertas o requerimientos o un plan de fortalecimiento de capacidades de la población desde el Municipio; aglutinan y orientan las ofertas en función de lo que requieren desde el territorio, y no en función de lo que “va llegando” y “se va sumando” a los informes de instancias externas interesadas en indicar “logros de vinculación” y “cantidad de personas participantes”.*
- *La articulación con instancias estratégicas, sobre todo las vinculadas con los procesos de gestión del conocimiento. En el caso de la Municipalidad de Santa Tecla, se desarrolló una importante articulación con el Ministerio de Agricultura, y luego con la Universidad Matías Delgado para fortalecer a los productores.*

La particularidad de las intervenciones que realiza el Instituto, en el marco de ese enfoque de gestión política territorial, es que son procesos educativos, los cuales parten de asumir que *“toda propuesta educativa se construye a partir de un proceso complejo, resultado de acciones e interacciones entre alguien que posee una parte del saber y que requiere un nuevo conocimiento para avanzar, otro que posee ese conocimiento que va a compartir pero que a la vez será retroalimentado por ese alguien y un saber contenido entre ambos”*<sup>17</sup>. Como corolario, *“el dialogo de saberes se constituye en un principio básico de su enfoque que, traducido a la práctica, implica partir de la realidad, reconocer el valor de la persona en los procesos formativos para concretarse en el cambio individual, grupal y de las situaciones concretas en las que están inmersas las poblaciones meta a las que dirige su quehacer.”*<sup>18</sup>

Particularmente ese proceso pedagógico es impulsado a partir de la aplicación de principios metodológicos tales como<sup>19</sup>: aprender haciendo y aprender incidiendo; aprendizaje contextualizado; el aprendizaje inter y trans disciplinario; diversificación y complementariedad de estrategias pedagógicas; dialogo de saberes y actores y finalmente el aprendizaje autorregulado

---

<sup>17</sup> Madrigal Vilma, 2014 Orientaciones y Herramientas metodológicas para el accionar educativo del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, IFCMDL

<sup>18</sup> IDM

<sup>19</sup> IDM.