TESIS DE MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANO REGIONAL

TITULO:

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

Análisis comparado aplicado a dos subregiones de Colombia y Paraguay

TESIS
QUE SE PRESENTA PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRÍA EN CIENCIAS
CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANO REGIONAL

PRESENTA

ARQ. ZOILA ZIULAY YI YANG

ASESORA: MG. ARQ. VIRGINIA MARZAL SÁNCHEZ

FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y ARTES
SECCIÓN DE POSTGRADO Y SEGUNDA ESPECIALIZACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

DICIEMBRE DE 2010

INDICE

AGRADECIMIENTOS…….. 2
INDICE…….. 3
PRESENTACIÓN…… 9

PRIMERA PARTE

CAPITULO 1. GENERALIDADES …… 16

1.0 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA …… 17

1.1 JUSTIFICACIÓN …… 17
1.2 ALCANCES Y LIMITACIONES …… 19

1.3 OBJETIVOS …… 19
1.3.1 Objetivo general …… 19
1.3.2 Objetivos específicos …… 19

1.4 HIPÓTESIS …….. 20
1.4.1 Hipótesis general …….. 20
1.4.2 Hipótesis particulares …… 20

1.5 ESQUEMA METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN …….. 21

CAPITULO 2. MARCO TEÓRICO …… 25

2.1 DESARROLLO …… 25
2.1.1 El concepto de desarrollo, evolución del concepto de desarrollo. El desarrollo humano. La globalización y el nuevo contexto de desarrollo …….. 25
2.1.2 Desarrollo regional y desarrollo local. Sobre el concepto de Región. Nuevo entorno para el desarrollo regional …… 29

2.2 TERRITORIO …… 40
2.2.1 Conceptos sobre el territorio. Territorio y espacio. El territorio en el escenario actual. Territorio y desarrollo local. Territorio y sostenibilidad ambiental …….. 40
2.2.2 Sobre el desarrollo territorial. La Nueva Ruralidad y el desarrollo local. El desarrollo productivo y el fortalecimiento institucional como soportes del desarrollo territorial. Desarrollo territorial integrado …. 47

2.3 PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO …… 54
2.3.1 Conceptos sobre la planificación y planificación del desarrollo. Características y principios de la planificación del desarrollo. El proceso de planificación. Tipos de planificación …… 54
2.3.2 Planificación y políticas públicas. La gestión social del territorio. Conceptos sobre políticas públicas y gestión del desarrollo. El enfoque territorial en la búsqueda de la gestión social del territorio. Articulación de las políticas públicas: las políticas sectoriales. Instrumentos de planeación para la gestión del desarrollo. La planificación y gestión del desarrollo en América Latina …….. 64
2.3.3 Planificación y gestión del desarrollo en el ámbito subnacional. La planificación del desarrollo en el ámbito subnacional y su relación con el ámbito nacional. Planeamiento estratégico territorial para el desarrollo local. El papel de los gobiernos subnacionales en la planificación del desarrollo local. Algunos modelos y experiencias aplicados a territorios subnacionales ……. 72

2.4 EL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO 79
2.4.1 Conceptos sobre el enfoque territorial y participativo. Dimensiones básicas a considerar en el enfoque territorial. Características del enfoque territorial (ET). Implicancias del enfoque territorial en las políticas públicas. Cohesión territorial y cohesión social como metas del desarrollo rural ……. 79
2.4.2 Organización territorial y capacidad organizativa del territorio …….. 87

2.4.3 El sistema urbano y sistema de asentamientos. Conceptos de sistema urbano y sistema de asentamientos. Elementos de análisis del sistema urbano de un territorio. Sistema de Asentamientos …….. 89
2.4.4 El sistema de vínculos y comunicaciones. El sistema de transporte. El sistema de transporte terrestre carretero. Transporte rural y acceso rural ……. 96
2.4.5 La participación en la planificación del desarrollo. ¿Por qué la planificación participativa? Principios y características de la participación en la planificación del desarrollo. Pautas para el diseño de procesos participativos. El proceso de elaboración del diseño de procesos participativos …….. 102

2.5 LA PLANIFICACIÓN Y GESTION VIAL EN EL MARCO DE LA NUEVA VISIÓN DE DESARROLLO ……. 110
2.5.1 Conceptos y elementos teóricos para la planificación y gestión vial. La oferta y jerarquía vial …….. 110
2.5.2 Principios conceptuales de la planificación y gestión vial a partir del enfoque territorial y participativo. 113
2.5.3 Gestión vial moderna: principios y dimensiones de la intervención vial. La gestión vial descentralizada. Principios y criterios para la implementación de un sistema efectivo de conservación vial. Servicios de conservación vial y experiencia de las microempresas viales …….. 115

CAPITULO 3. MARCO CONTEXTUAL PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN …….. 123

3.1 EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL EN PAÍSES ANDINOS ……. 123
3.2 MARCO CONTEXTUAL PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL EN LOS CASOS DE ESTUDIO ……... 127
3.2.1 Caso estudio 1: La Subregión de Magdalena Medio, Departamento de Antioquia, Colombia …… 127
3.2.2 Caso estudio 2: El departamento de Alto Paraná, Paraguay ……. 130

SEGUNDA PARTE

CAPITULO 4. PROPUESTA DE FUNDAMENTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO REGIONAL Y SUBREGIONAL …… 137

4.1 PRINCIPIOS CONCEPTUALES PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL A PARTIR DE LAS DIMENSIONES, CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPATIVO…. 137
4.1.1 Propósitos del enfoque territorial y participativo considerados para la planificación vial vecinal ……. 137
4.1.2 Dimensiones del enfoque territorial y participativo para la planificación vial vecinal …… 138
4.1.3 Características del enfoque territorial y participativo a considerarse en el marco de la propuesta para la planificación vial vecinal …….. 140
4.1.4 Principios conceptuales considerados para la planificación vial vecinal a partir de las dimensiones, características y principios del enfoque territorial y participativo y en el marco de una nueva visión y estrategia de desarrollo …… 141

4.2 OBJETIVOS Y ALCANCES PROPUESTOS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL …… 144
4.2.1 Objetivos de la planificación vial vecinal …… 144
4.2.2 Alcances de la planificación vial vecinal …….. 144

4.3 CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO SUBREGIONAL Y REGIONAL …… 145
4.3.1 Elementos estratégicos de análisis territorial en el proceso de planificación vial vecinal …… 146
4.3.2 Estrategia territorial para la implementación del proceso de planificación vial vecinal …….. 147
4.3.3 La estrategia participativa propuesta para el proceso de planificación vial vecinal …… 148

4.4 LA SECUENCIA METODOLÓGICA CONCEPTUAL PROPUESTA PARA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN VIAL VECINAL …… 150
4.4.1 Fase preparatoria …….. 151
4.4.2 Fase de acopio, análisis y sistematización de información primaria y secundaria …… 152
4.4.3 Fase de diagnóstico integrado. Caracterización del territorio y los ejes de desarrollo, diagnóstico de la problemática vial, la problemática vial subregional en el marco de su visión de desarrollo …… 153
4.4.4 Fase de propuesta de solución a la problemática vial vecinal. Identificación de los ejes de integración económica y social. Definición y priorización de los ejes viales estratégicos. Priorización de caminos vecinales. La segmentación del listado priorizado de caminos vecinales. Formulación de objetivos y políticas para la gestión vial. Determinación del servicio requerido. El Programa de intervenciones y el Programa de Inversiones. …… 161
4.4.5 Fase de institucionalización del Proceso de planificación vial vecinal …… 165

4.5 PROCESO PARTICIPATIVO 166
4.5.1 Consideraciones para el diseño e implementación del proceso participativo 166
4.5.2 Las instancias participativas propuestas para el proceso de planificación vial vecinal 167
4.5.3 Eventos participativos de la planificación vial vecinal 169

CAPITULO 5. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL: PROPUESTA DE CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES VIALES VECINALES BAJO UNA VISIÓN DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. Análisis casuístico comparado 171

5.1 PROBLEMÁTICA VIAL EN LOS DOS CASOS DE ESTUDIO PARA LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN VIAL 171
5.1.1 Caso Estudio 1: Subregión Magdalena Medio, Región Antioquia, Colombia. Caracterización general. Centralidades económicas del territorio subregional. Esquema de organización territorial. Nodos de desarrollo y núcleos de servicios urbano-rurales. Centralidades sociales culturales. Diagnóstico vial vecinal. Problemática vial e incidencia de la oferta vial en el desarrollo local y subregional 172
5.1.2 Caso Estudio 2: Departamento de Alto Paraná, Paraguay. Caracterización general. El territorio como soporte físico del sistema productivo local y departamental. Centralidades económicas del territorio departamental. Esquema de organización territorial. Nodos de desarrollo y núcleos de servicios urbano-rurales. Centralidades sociales culturales. Diagnóstico vial vecinal. Problemática vial e incidencia de la oferta vial en el desarrollo local y departamental..... 186
5.1.3 Rol de las vías terciarias en el marco de los objetivos de desarrollo local e integración al desarrollo regional 205

5.2 PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN VIAL VECINAL PARA SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. CRITERIOS Y PAUTAS METODOLÓGICOS. APLICACIÓN COMPARADA EN LOS CASOS DE ESTUDIO 205
5.2.1 Criterios y pautas metodológicas 205
5.2.2 Componentes de la estrategia de intervención vial vecinal 207

5.3 LOS EJES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIALES Y LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS DEPARTAMENTALES. PRIORIZACIÓN DE LOS EJES VIALES ESTRATÉGICOS 207
5.3.1 Criterios y pautas metodológicas. Ejes de Integración económico y territoriales. Ejes viales estratégicos. Sistema de priorización de los ejes viales estratégicos 207
5.3.2 Aplicación de los criterios y pautas metodológicas para la identificación de los ejes de integración económica y social y ejes viales estratégicos en los dos casos de estudio. Análisis comparado de la aplicación de la propuesta en los casos de estudio. Determinación de los ejes de integración económica y territorial. Identificación y priorización de los Ejes Viales Estratégicos. Ejes viales estratégicos de magdalena medio. Análisis comparado de la aplicación de la propuesta en los casos de estudio 210

5.4 PRIORIZACIÓN DE CAMINOS VECINALES POR SU IMPORTANCIA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO LOCAL E INTEGRACIÓN AL DESARROLLO REGIONAL 220
5.4.1 Criterios y pautas metodológicas 220
5.4.2 Construcción del sistema de variables e indicadores para la priorización de vías vecinales por su importancia en el desarrollo local 222
5.4.3 Operativización del proceso de priorización de caminos vecinales 226
5.4.4 Aplicación casuística comparada de los criterios y pautas metodológicas para la priorización de los caminos vecinales. Propuesta de reestructuración de los caminos de segundo orden del departamento de Alto Paraná. Sobre la preparación de los listados de caminos vecinales en los casos de estudio para la aplicación del sistema de variable e indicadores propuesto. Sistema de reajuste. Resultados obtenidos del proceso de priorización de caminos vecinales 227

5.5 PRIORIZACIÓN DE CAMINOS VECINALES POR SU IMPORTANCIA EN LA INTEGRACIÓN AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL 240
5.5.1 Determinación de los caminos vecinales por rangos de importancia en el desarrollo local e integración al desarrollo regional. 240
5.5.2 Políticas de intervención vial para lograr el nivel de servicio esperado en la red vial vecinal. Políticas para la gestión vial. Políticas de intervención vial 241

5.5.3 Requerimientos de la red vecinal para lograr el nivel de servicio esperado. Programa de Intervención en la red de caminos vecinales …….. 244
5.5.4 Aplicación casuística en Alto Paraná y Magdalena Medio. Determinación de los caminos vecinales por rangos de importancia para la formulación de las políticas de intervención vial vecinal. Políticas de intervención vial. Nivel de servicio requerido. Programa de intervenciones viales vecinales …… 245

CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ……. 251

BIBLIOGRAFÍA …….. 258

ANEXOS

ANEXO 1: Estudio de caso 1: marco contextual y normativo para la planificación vial en la subregión de Magdalena Medio, Antioquia, Colombia. Estudio de caso 2: Marco contextual y normativo para la planificación vial participativa de caminos vecinales en Paraguay ……... 269
ANEXO 2: Caso de estudio 1: Magdalena Medio …… 282
ANEXO 3: Caso de estudio 2: Alto Paraná …….. 326
ANEXO 4: Matrices priorizadas de caminos vecinales de Alto Paraná y Magdalena Medio. Mapa de caminos priorizados de Alto Paraná y Magdalena Medio. Programa de intervenciones de Alto Paraná y Magdalena Medio …….. 352

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.3.1 Diferencias de planificación con la planificación tradicional …… 62
Tabla 2.3.2 Diferentes enfoques de gestión para el desarrollo …… 71
Tabla 2.4.1 Elementos de análisis del sistema urbano …… 92
Tabla 4.1.1 Propuesta de principios conceptuales considerados para la planificación vial vecinal construidos a partir del enfoque territorial y participativo …….. 143
Tabla 4.3.1 La planificación vial vecinal y los objetivos de desarrollo local y regional …… 145
Tabla 4.4.1 Secuencia metodológica para la planificación vial vecinal …….. 168
Tabla 5.1.1 Principales ferias en la subregión de Magdalena Medio …….. 175
Tabla 5.1.2 Áreas diferenciadas por su dinamismo, subregión Magdalena Medio …….. 176
Tabla 5.1.3 Áreas de especialización productiva en la subregión de Magdalena Medio …… 177
Tabla 5.1.4 Importancia de los Nodos de desarrollo – Magdalena Medio …… 180
Tabla 5.1.5 Importancia de los Núcleos de servicio urbano rurales – Magdalena Medio …… 180
Tabla 5.1.6 Red Vial de la subregión de Magdalena Medio …… 183
Tabla 5.1.7 Estado de la red vial terciaria por superficie de rodadura – Magdalena Medio …… 184
Tabla 5.1.8 Áreas de especialización productiva – orden de importancia – Alto Paraná …… 192
Tabla 5.1.9 Áreas diferenciadas por su dinamismo – Alto Paraná …… 193
Tabla 5.1.10 Orden de importancia de los nodos de desarrollo – Alto Paraná ……... 196
Tabla 5.1.11 Núcleos de servicios de importancia alta – Alto Paraná …….. 198
Tabla 5.1.12 Clasificación de la red vial por ámbitos y superficie de rodadura …….. 201
Tabla 5.3.1 Variables e indicadores de priorización de los Ejes viales estratégicos …… 209
Tabla 5.3.2 Priorización de los ejes viales estratégicos –Magdalena Medio …… 215
Tabla 5.3.3 Priorización de los ejes viales estratégicos –Alto Paraná …… 217
Tabla 5.4.1 Variables e indicadores para la priorización de caminos vecinales por su importancia en el desarrollo local …….. 222
Tabla 5.4.2 Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores espaciales …… 223
Tabla 5.4.3 Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores económicos …… 224
Tabla 5.4.4 Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores sociales …….. 224
Tabla 5.4.5 Matriz de priorización de caminos vecinales por indicadores técnicos …… 225
Tabla 5.4.6 Matriz de priorización de caminos vecinales por Indicadores ambientales …… 225
Tabla 5.4.7 Índices de inafectación ambiental de la vía vecinal …….. 225
Tabla 5.4.8 Ejemplo de operativización de indicadores ambientales …… 226
Tabla 5.4.9 Factor de reajuste para la priorización de vías troncales – Alto Paraná …….. 229
Tabla 5.4.10 Factor de reajuste para la priorización de vías vecinales para su integración al eje vial estratégico 232

– Alto Paraná ……..

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

ÍNDICE DE GRÁFICOS

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

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 5.1.1 Localización de los nodos de desarrollo y los núcleos de servicios – Magdalena Medio …….. 181
Mapa 5.1.2 Red vial subregional –Magdalena Medio …… 185
Mapa 5.1.3 Localización de los nodos de desarrollol –Alto Paraná …… 197
Mapa 5.1.4 Localización de los núcleos de servicios para el desarrollo local –Alto Paraná ……. 199
Mapa 5.1.5 Sistema vial carretero – Departamento Alto Paraná ……. 204
Mapa 5.4.1 Propuesta de reestructuración de la red vial de 2 y 3 orden – Alto Paraná ……. 229
Mapa 5.4.2 Caminos vecinales priorizados – Departamento Alto Paraná ……. 233
Mapa 5.4.3 Caminos vecinales priorizados – Subregión Magdalena Medio ……. 234

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- El segundo capítulo corresponde al Marco teórico-conceptual que ha servido de base para la construcción de la propuesta. Se introduce en un primer momento las principales aproximaciones de distintos teóricos sobre los alcances y evolución de los conceptos: “Desarrollo”, “Territorio”, “Planificación y gestión pública”, y “Planificación vial”; destacando la estrecha interrelación entre estas categorías conceptuales en la nueva visión de desarrollo; y que van a sustentar teóricamente el desarrollo de los conceptos, objetivos y alcances que se presentan sobre la “Planificación Vial Vecinal” y “desarrollo local.” Se profundiza el marco teórico directo sobre el Enfoque Territorial y Participativo y la planificación vial vecinal en el marco de la nueva visión de desarrollo local y regional, como base conceptual para la construcción de la propuesta teórica metodológica que se desarrolla en el cuarto capítulo y que constituye la hipótesis de la investigación.

- El tercer capítulo comprende el Marco contextual para el desarrollo de la investigación, se introduce algunas experiencias de planificación vial vecinal a nivel de los países andinos, y se presenta el contexto general de los territorios en que se aplicó la propuesta de criterios y pautas metodológicas de planificación vial vecinal en los dos casos de estudio: el departamento de Alto Paraná (Paraguay) y la subregión de Magdalena Medio (Antioquia, Colombia). Los casos de estudio que se presentan constituyeron en su momento experiencias piloto para la aplicación de la propuesta de procedimientos y pautas metodológicas para la planificación vial vecinal participativa que se desarrollaron en dichos territorios. El objetivo, en ambos casos fue validar la propuesta metodológica a fin de extender, en una segunda fase, la propuesta a otras entidades territoriales de sus respectivos países. Estas experiencias fueron llevadas a cabo en el marco de sendos convenios entre organismos multilaterales y los gobiernos nacionales y subnacionales correspondientes, con el fin de promover el fortalecimiento de la gestión vial local bajo una perspectiva de gestión vial moderna y participativa; y con el objetivo de mejorar sustantivamente la infraestructura vial vecinal para elevar la accesibilidad de la población a los servicios sociales y productivos, priorizando las intervenciones viales con una perspectiva de desarrollo local e integración al desarrollo regional.

- El capítulo cuarto corresponde a la Propuesta de fundamentos teóricos metodológicos que se plantea para la planificación y gestión vial vecinal con una visión de desarrollo local e integración al desarrollo regional, construida a partir de los principios, propósitos y dimensiones fundamentales del enfoque territorial y participativo; y que se engloban en la cohesión social y económica y la cohesión territorial. Se destacan las siguientes dimensiones para la propuesta presentada: (i) la dimensión holística y sistémica del territorio; (ii) la continuidad entre la dimensión urbana y rural, como espacio de planificación en donde se establecen relaciones funcionales y de intercambio que sustentan, complementan y equilibran las dinámicas sobre el territorio; (iii) la dimensión de globalidad, o de

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

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

a) *Los objetivos y alcances de la planificación vial vecinal* en el marco de la propuesta presentada, y los principios conceptuales construidos para la planificación vial vecinal a partir del enfoque territorial y participativo.

b) *Las consideraciones estratégicas para la planificación y gestión vial* vecinal bajo un enfoque territorial y participativo para que la red vial vecinal se constituya en factor para el desarrollo local e integración al desarrollo regional, y el plan resultante como el proceso mismo, en herramienta de gestión territorial y de concertación de acciones, programas y proyectos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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