

# Capacidades estatales para el ordenamiento territorial. Propuesta para fortalecer el componente político institucional<sup>1</sup>

State capacities for land-use planning

Proposal to strengthen the institutional political component

*Silvina Papagno<sup>1-2</sup> y Javier Vitale<sup>1-2-3</sup>*

[silvinapapagno@gmail.com](mailto:silvinapapagno@gmail.com); [javier.vitale1@gmail.com](mailto:javier.vitale1@gmail.com)

1 Centro de Estudios Prospectivos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo

2 Red de Prospectiva e Innovación para América Latina y el Caribe, Programa CYTED

3 Centro Regional Mendoza – San Juan, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Enviado 16/04/2021 – Aceptado 7/10/2021

Papagno, Silvina; Vitale, Javier (2021). "Capacidades estatales para el ordenamiento territorial. Propuesta para fortalecer el componente político institucional". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XV, (30). ISSN 1852 -0006, (pp. 4 – 29). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.



<https://doi.org/10.48162/rev.55.011>

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de la investigación realizada en el marco de la Tesis de Maestría en Gobierno de la Universidad de Buenos Aires: Papagno, Silvina (2020) "Capacidades estatales para el ordenamiento territorial- El caso del Municipio de Tunuyán, Mendoza (2009-2017)", defendida el 25 de septiembre del 2020.

## Resumen

Este artículo reflexiona sobre las capacidades estatales necesarias para responder a demandas sociales o cumplir con el mandato de una normativa para gestionar procesos para el desarrollo de los territorios. Enfatiza el rol protagónico del Estado en la planificación territorial, entendiéndola como una tarea indelegable. El ordenamiento territorial (OT), como política pública para la planificación y gestión del territorio, por su abordaje de la complejidad, multidimensional y prospectivo, se presenta como un objeto a explorar a partir del análisis de las capacidades estatales específicas para su desarrollo e implementación.

Los mecanismos para el diseño e implementación de políticas públicas acordes al proceso de re-centralidad estatal post neoliberalismo obliga a (re)pensar las capacidades estatales vinculadas a los procesos de OT; siendo su implementación un déficit en los análisis. El objetivo del artículo es presentar una propuesta para fortalecer el componente político de estos procesos.

El artículo exhibe algunas definiciones de capacidades estatales. Luego presenta un instrumento de evaluación. Finalmente, concluye con el abordaje de conceptos críticos como proyecto político y liderazgo. Entre los principales hallazgos se destaca la necesidad de incorporar la medición de capacidades al inicio del proceso de OT y la necesidad de sensibilización y fortalecimiento de capacidades políticas/anticipatorias.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial, capacidades estatales, políticas públicas

## Abstract

This article explores the State capabilities considered necessary to respond to social demands as well as to comply with regulations that run the process of land-use planning. It highlights the central role of the State in land management, a task deemed to be non-delegable.

As a public policy and given its multidimensional, prospective approach to complex processes, land-use planning (LUP) presents itself as a subject of study based on the analysis of specific State capabilities that enable the development and implementation of this policy.

The mechanisms for design and implementation of public policies consistent with a post-neoliberal state centralization, require to (re)consider state capacities related to LUP process. Its implementation remains as a shortfall among analyses. The aim of this article is to develop a proposal to strengthen the political component of this process.

The article presents some definitions for state capacities. Afterwards, it provides an assessment tool and concludes presenting critical concepts such as those of "political project" and "leadership". The work highlights the need of measuring capacities at the beginning of the LUP process, and the need for awareness-raising and strengthening both political capacities and anticipative measures.

**Key words:** land-use planning, state capacities, public policies



## Introducción

La puerta de entrada para abordar la necesidad de indagar respecto al componente político institucional de los procesos de ordenamiento territorial (OT) y las capacidades estatales inherentes a estos procesos, se encuentra imbricada en la definición de Estado y cuál es la función que se entiende debe tener.

Para ello, este trabajo parte de la pregunta que formula Completa (2017) respecto a ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo Estado?, sosteniendo que:

El concepto de capacidad se presenta como un atributo que se resignifica según las funciones, objetivos y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas, las cuales pueden variar dependiendo del contexto histórico-temporal o del paradigma administrativo que se encuentre vigente. Desde nuestra perspectiva, consideramos que la prosecución del bienestar general y la mejora continua de la calidad de vida de las personas se erigen como atributos esenciales de todos los estados, atributos que trascienden los criterios de eficiencia y eficacia, razón por la cual estas finalidades se encuentran estrechamente relacionadas con las capacidades específicas que las agencias estatales deban generar o fortalecer (p.116).

Toda concepción teórica sobre el Estado implica una forma de interpretar la sociedad y al poder político, toda construcción discursiva, en este caso la naturaleza y el rol del Estado, conlleva un “deber ser”. Tras un período neoliberal durante la década de 1990, la forma y las funciones generales del Estado volvieron a ser prioritarios en la agenda teórica y política que se evidencia en la recuperación de atributos estatales.

En la Argentina, la planificación del territorio a nivel nacional fue revalorizada, a partir del año 2003, y cristalizada en una serie de planes nacionales con mirada de largo plazo en distintas áreas. Dos de ellos con una fuerte impronta territorial, el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) y el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) 2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP), ambos contruidos de manera participativa y federal en todo el país e integrando a los distintos actores vinculados con el sector, de planificación e infraestructura en el primer caso y agroindustrial en el segundo.

Sin embargo, uno de los desafíos más relevantes para la planificación del territorio es la distribución de competencias que supone el federalismo, cuestión que se vio reforzada a partir de la reforma constitucional de 1994 la cual en su Art. 124 establece que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. La capacidad de articulación requerida para la resolución de conflictos en los cuales las partes tienen intereses involucrados y la resolución de los

distintos puntos de vista sobre temáticas de competencias comunes o descentralizadas, requieren no solo del diseño de dispositivos de coordinación interinstitucionales como los Consejos Federales creados a tal fin, sino fundamentalmente la capacidad para aunar voluntades alrededor de un proyecto político, así como también liderarlo, en definitiva, la capacidad política para llevarlo adelante.

El artículo reflexiona en torno a evaluar las capacidades estatales relevantes a la hora de iniciar un proceso de OT. Se sustenta, principalmente, en la adaptación del instrumento *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales* elaborada por Bernazza, Comotto y Longo (2015) para medición de capacidades estatales.

El trabajo afianza el componente político-institucional en los procesos de OT y formula una propuesta de fortalecimiento de dicho componente. De esta forma, el artículo permite resignificar la dimensión política en los procesos de planificación territorial a través de fortalecer las capacidades estatales. Pretende ser una contribución significativa para el debate, en el entendimiento que los desafíos que presentan los procesos de OT son de orden político, más que de carácter técnico, debate en el cual las ciencias sociales, particularmente la ciencia política, debe participar.

Para el desarrollo del trabajo se implementó una estrategia teórica que permitió la identificación y caracterización de los conceptos y argumentos centrales que entendemos altamente relevantes con relación al proceso de OT.

La estrategia argumental está organizada del siguiente modo. En primer lugar, se exhibe una visión panorámica y crítica de la planificación territorial, la Política, lo político y las políticas públicas y finalmente, las capacidades estatales. En segundo término, nos ocupamos de presentar la propuesta operativa y la medición de capacidades. En tercer lugar, se presenta la prospectiva como capacidad anticipatoria y en las conclusiones señalamos algunas consideraciones finales.

De esta forma, el trabajo permite argumentar sobre la necesidad de incorporar la medición de capacidades al inicio del proceso de OT y la necesidad de sensibilización y fortalecimiento de capacidades políticas/anticipatorias.

### **Planificación territorial**

Interesa en este artículo centrar la atención en las características de la planificación territorial como una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio y no necesariamente sobre una localidad o una región. Este tipo

de planificación es funcional a la definición del territorio, relacionada desde sus orígenes con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado (Correia de Andrade, 1996); y por esta razón, estrechamente vinculado a la idea de poder público en todas sus escalas de análisis (Sandoval Escudero, 2014, p.19).

Siguiendo al mismo autor, en el texto "*Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*" editado por el ILPES resume algunas de las características de la planificación territorial: es una disciplina con diversos orígenes, enfoques y herramientas en la que existen aportes de la sociología, administración, ciencia política, economía, entre otras; lo que la constituye en un objeto de estudio complejo. Está integrada por un conjunto de elementos como el diagnóstico, la definición de objetivos y la conformación de planes. La idea de lo político se presenta aquí en el sentido de definición de las grandes orientaciones, principios, valores y creencias, entre otros factores que se integran en el proceso, para formar el denominado "proyecto político".

Desde la geografía crítica Harvey (2007) se contribuye a desvelar el rol ejercido por la planificación cuando ignora o deja al margen las relaciones de poder y despolitiza los conflictos, convirtiéndolos en problemas técnicos. Para el pensamiento neoliberal, la planificación interfiere la libertad económica, por lo que debe quedar fuera de la política toda intervención que pretenda sustituir a la libre competencia. Esta lógica de pensamiento reclama, pues, la disminución del papel del Estado en el control de las decisiones de localización y en la ordenación territorial.

Se vislumbra aquí la cuestión política en tanto marco estructurador y guía de los cambios sociales.

Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada fuerza social representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia ellas luchan por distintos diseños sobre el futuro. Si los objetivos de los hombres sobre el futuro son conflictivos, la planificación no se hace en un lecho de rosas comandado por el cálculo científico-técnico (Matus, 1987, p.20).

A partir de todos estos elementos, el territorio, entonces, es entendido como un espacio de construcción social y política en permanente transformación; configurándose a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, sociales, culturales y políticos. A este concepto de territorio es necesario incluir la mirada de la complejidad en su abordaje, que lo reconoce como una trama de relaciones sociales, en cuyo seno se producen y visualizan conflictos resultados de acciones anteriores que develan disputas, intereses antagónicos y en pugna y correlaciones de fuerza.

El OT como política pública, apunta a anticipar los problemas y oportunidades, así como los potenciales conflictos entre las actividades y en la distribución de sus beneficios y costos entre los actores, tornándose necesario la generación de información y conocimiento y capacidades para estos procesos. Para ello, se deberá tener, en cuenta las tres dimensiones de la sustentabilidad para armonizar intereses económicos, sociales, y ambientales; constituyéndose en una eficaz herramienta de orientación del desarrollo urbano y rural en donde se pueda planificar los usos compatibles del territorio.

El OT, en su abordaje sistémico, requiere capacidades específicas por parte de los estados responsables de su implementación para gestionar las problemáticas territoriales, que son dinámicas, complejos y multidimensionales.

La prospectiva, en tanto proceso sistemático, participativo que construye visiones a mediano y largo plazo destinadas a influir en decisiones presentes y movilizar acciones conjuntas, puede ser una herramienta útil para hacer frente a este desafío, proporcionando una visión holística en lugar de parcial y desintegrada. Advierte sobre relaciones dinámicas entre los fenómenos que se presentan en un contexto histórico determinado; resguardando de esta manera, que el futuro es múltiple e incierto (Miklos y Tello, 2000).

Entre los objetivos del OT relevados en la literatura (; MAGyP, 2012; Massiris Cabeza, 2001; Méndez Casariego y Pascale Medina, 2014; Pascale Medina, Papagno y Michel, 2014; Paruelo et al., 2014) se encuentra territorializar las políticas y estrategias del desarrollo como aporte para la construcción de un modelo de desarrollo integral, con proyección espacial de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales; orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio, mediante la distribución y localización ordenada de las actividades y usos del espacio, en armonía con el ambiente de manera que contribuya a la protección de la diversidad étnica y cultural; contribuir al logro de la autonomía de las entidades territoriales y el fortalecimiento de la participación democrática; proporcionar estrategias que determinen un desarrollo territorial equilibrado, que se traduzcan en una mejor distribución espacial y estructural del bienestar social; fortalecer la coordinación administrativa e institucional para la planificación solidaria, coherente, eficiente y eficaz; y propiciar la asignación eficiente de la inversión pública y privada, la distribución y dotación adecuada de servicios públicos y sociales, la implementación de infraestructura, la transferencia tecnológica y la capacitación de la comunidad.

Si bien suscribimos a los enfoque sobre el abordaje del territorio como una totalidad que integra lo urbano y lo rural (y las nuevas configuraciones que se dan a partir de la imbricación entre estos dos, lo periurbano, la interfaz, lo rururbano) como distintas denominaciones que se han acuñado para definir al espacio donde se producen esos puntos de encuentro, generalmente conflictivos; a los fines analíticos suele descomponerse su análisis en dimensiones o subsistemas: biofísico, económico-productivo, social, y político institucional, donde se centra nuestra propuesta.<sup>2</sup>

### La Política, lo político y las políticas públicas

Cada proyecto político se expresa en la configuración del territorio, el Estado es un actor clave, no sólo a la hora de definir el perfil social y productivo del país, sino como garante, distribuidor y regulador de los recursos y oportunidades. Es a raíz de su capacidad de alcance y la magnitud de sus recursos, que se posiciona como un actor diferencial para propiciar cambios que persistan en el largo plazo. A partir de esta característica es que será abordada la relación de estos Estados con la sociedad, la forma en que se procesan las demandas traducéndose en políticas públicas, y su liderazgo en los procesos de desarrollo en el territorio.

La sistematización realizada por Jaime et al. (2013) en el intento de brindar algunos elementos que permitan una mejor comprensión de *qué son las políticas públicas* (p.55) plantea tres dimensiones de abordaje del concepto “política”: la dimensión más amplia o estructural de la política es la que refiere al concepto de *polity*, que abarca “el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político” (p.57).

Una segunda dimensión es la que refiere al concepto de *politics*, la dinámica inherentemente conflictiva de la política vinculando con

Fenómenos como la lucha por el poder; la estructura del conflicto político y social; el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), así como sus mapas cognitivos (valores e ideologías), intereses y preferencias; la movilización de recursos (políticos, económicos y simbólicos); y los procesos de negociación y cooperación que se ponen en marcha con el propósito de reproducir o alterar determinadas situaciones de poder (p. 57).

Y una tercera a la que se refiere las políticas públicas, *policy* (o *policies*).

Esta es la dimensión de la política que se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la

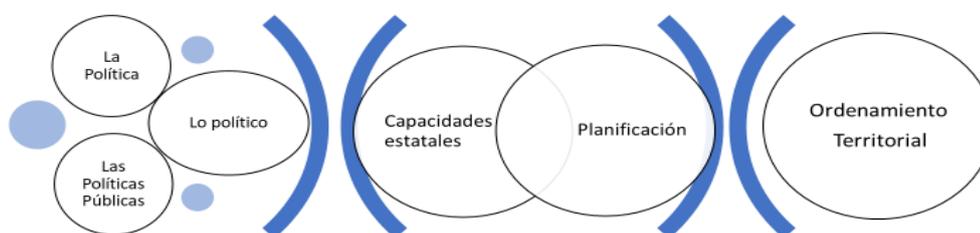
<sup>2</sup> Estas categorías pueden modificarse según la normativa de OT que se aborde, así como los autores que se revisten.

resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno). En este nivel el interés se dirige a los objetivos que las políticas públicas persiguen, pero también a los resultados e impactos que las mismas efectivamente producen en la sociedad, reproduciendo situaciones preexistentes o alterándolas radicalmente. Es por ello que cuando la atención se centra en las políticas públicas se vuelve importante analizar no solo la dimensión sustantiva de las políticas, sus contenidos, sino también la dimensión operativa, esto es su implementación (p.57).

Nuestra propuesta parte de la idea que los abordajes del componente político institucional del OT se encuentran fuertemente centrados en la primera dimensión, haciendo énfasis en el componente regulatorio, siendo la segunda dimensión, vinculada a lo conflictivo débilmente abordada, lo cual, redundará en debilidades al momento de la toma de decisión que se materialicen en políticas públicas que se sostengan en el tiempo.

En ese sentido, entendemos la necesaria imbricación de estos elementos, para llevar a cabo procesos de OT.

Fig. N° 1: Articulación conceptual



Fuente: elaboración propia.

### El rol del Estado

El saldo negativo de la década neoliberal, ha llevado a plantear la necesidad de que la planificación vuelva a ser una herramienta privilegiada, a la hora de estimular el desarrollo (Leiva Lavalle, 2012). Las políticas públicas en lo referente a la planificación del desarrollo se enfrentan a distintos desafíos (Sotelo Maciel, 2013) a partir de la incorporación de nuevas dimensiones, fundamentalmente en lo vinculado a la sostenibilidad. El Estado, por otro lado, enfrenta desafíos diversificados, como la presión sobre los recursos naturales, el capital desnacionalizado, los actores desterritorializados pero con incidencia nacional, las demandas y necesidades de la sociedad por participación en la toma de decisiones, entre otros.

Este abordaje lleva implícita la noción de que las políticas públicas requieren de una interacción que no está exenta de conflicto y contradicciones, entre Estado y sociedad y al interior de las (distintas agencias y jurisdicciones de gobierno).

Como sostienen Dente y Subirats (2014), las decisiones públicas en contextos plurales y democráticos significan complejidad, pluralidad de visiones, heterogeneidad de intereses y deliberación para la búsqueda de soluciones posibles (p.10-11). Poner el acento en cuestiones metodológicas y basada en resultados a corto plazo, contribuyó a desdibujar el rol del Estado como garante de soberanía en relación al desarrollo y la equidad social, y a la pérdida de una tradición de planificación de largo plazo.

### Capacidades estatales

Entendiendo que el camino hacia el desarrollo requiere un Estado protagonista con mayores capacidades estatales, las cuales son interpeladas continuamente por las demandas sociales y los agentes económicos; el Estado debe combinar adecuadamente diversas herramientas en sus decisiones públicas (Dente y Subirats, 2014; Parson, 2007) a la hora de planificar y gestionar el territorio a efectos de producir resultados para el desarrollo.

Distintos autores han realizado sistematizaciones sobre el concepto de capacidades estatales, estableciendo categorías para su análisis (Alonso, 2007; Bernazza, Comotto y Longo, 2015; Bernazza y Longo, 2014; Bertranou,; 2015; Cingolani, 2013; Completa, 2017; Rodríguez Gustá, 2007).

La definición sobre capacidades estatales está lejos de ser unívoca, o de que exista consenso sobre cuáles son los elementos que la componen. A nivel internacional, organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acompañaron el enfoque de la Nueva Gestión Pública centrandose sus recomendaciones en las mejoras en la gestión, y la gobernabilidad, siendo la eficacia y la eficiencia las metas en cuanto al hacer estatal. Las miradas institucionalistas, centradas en las capacidades administrativas y el funcionamiento de las burocracias son las que aportan los desarrollos de Grindle (1996), Tobelem (1992) entre otros. Una visión política y conflictiva de la realidad social será el aporte al concepto de capacidades estatales realizado por Rey; (2014); Sotelo Maciel (2013) y Bernazza y Longo (2014).

Si bien se observa un prolífico debate respecto a las capacidades estatales, pocos son los abordajes que vinculados a al OT. En ese sentido Ríos (2017) realiza un interesante

aporte, que vincula la dimensión territorial, retomando los conceptos del triángulo de gobierno de Matus (1998) a partir de la categoría de capacidades de planificación y gestión. Sostiene que el análisis conjunto de la planificación y gestión busca indagar en la capacidad del Estado de elaborar, programar y gestionar políticas en forma planificada, en forma sostenida en el tiempo y a largo plazo en respuesta a las demandas sociales y con capacidad de combinar acciones estratégicas con acciones programadas.

Finalmente, el enfoque de vomHau (2012) resulta sustantivo y pertinente porque logra vincular capacidades estatales con desarrollo inclusivo. En su trabajo plantea cuatro líneas particulares argumentales. Primero, la capacidad del Estado se aborda mejor como un concepto multidimensional que puede dividirse provechosamente en tres dimensiones distintas, pero interrelacionadas: (1) la integración externa con los actores no estatales, (2) la competencia organizacional de las agencias estatales y (3) su alcance territorial. En segundo lugar, el enfoque establecido en la geografía, las presiones externas y el desarrollo capitalista debe complementarse con una atención especial a la política de élite, las coaliciones gobernantes y el conflicto interno al identificar determinantes clave de la capacidad del Estado. En tercer lugar, la capacidad de los Estados para promover el desarrollo inclusivo también está moldeada por los patrones históricos de la formación del Estado. En cuarto lugar, las transformaciones estatales contemporáneas vinculadas a la globalización neoliberal, la democratización y los cambios de poder en el orden internacional tienen importantes implicaciones para las capacidades de los Estados para promover el desarrollo inclusivo.

La capacidad estatal se refiere a la habilidad de los Estados para aplicar e implementar opciones de política pública al interior de las fronteras territoriales que pretenden gobernar (; vomHau, 2012), relacionado con el rol más clásico de los estados, como el control de las fronteras, el cumplimiento de contratos, la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos, entre otros, y a lo largo de todo su territorio.

Diferenciándose de los postulados puramente administrativistas, el componente “político” es reivindicado por Bernazza y Longo (2014) acordando en la necesidad de reorientar el concepto de capacidades estatales, no centrándolo en la consistencia de las reglas de juego, la orientación a resultados y la profesionalización de los agentes públicos, sino en las capacidades de gobierno y el compromiso con lo público y que los ejes que debieran ser considerados a la hora de revistar estas capacidades vinculadas a un proyecto de desarrollo debieran contener: una visión transformadora; una

conducción estratégica y la organización de un Estado soberano al servicio de un desarrollo incluyente (Bernazza y Longo, 2014).

Actualmente, los esfuerzos académicos se concentran en elaborar una definición operacionalizable (o medible) sobre capacidad estatal, que dé cuenta de las diferentes dimensiones que dan forma al concepto y de su carácter eminentemente instrumental, aunque no haya consenso respecto de cuáles son éstas dimensiones o las funciones que deben ocupar al Estado (Completa, 2017, p.113).

Es a partir de esta definición, y en la dificultad de establecer un referente empírico para las distintas dimensiones que se presentan vinculadas a cada uno de estos conceptos, que resulta pertinente la utilización de un instrumento de medición como el propuesto por Bernazza, Comotto y Longo (2015), realizando una adecuación metodológica de los indicadores allí propuestos, de acuerdo de objeto de estudio y las preocupaciones de la investigación.

### **Propuesta operativa**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define la «capacidad» como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD, 2010, p. 2). Toda institución, ya sea formal o informal, del sector público, de la sociedad civil o del sector privado, tiene el objetivo de desempeñar las funciones y producir los bienes o servicios que hacen posible el desarrollo, utilizando los recursos (humanos, económicos y materiales) y competencias existentes para que las políticas, normativas y mecanismos de supervisión, productos de conocimiento, etc. contribuyan al logro de determinados efectos y metas específicas de desarrollo. En el ámbito de la política pública, el despliegue de capacidades está relacionado con el *cómo* del desarrollo, en el sentido de *cómo* mejorar la gestión de las necesidades y los derechos sociales y, en esencia, *cómo* conseguir instituciones públicas con mayores habilidades para procurar y fomentar el desarrollo humano (PNUD, 2010).

### **Medición de capacidades**

Dado que el desarrollo de capacidades es un proceso a largo plazo y sólo uno entre los tantos factores que intervienen en la consecución de las metas de desarrollo, la formulación de un enfoque para su medición debe partir esas condiciones, de la imposibilidad de realizar una evaluación exhaustiva. Sin embargo, medir las capacidades estatales debe ir más allá del aumento de recursos (humanos, económicos

o materiales) o de la mera realización de actividades o productos (como realización de talleres de formación o la provisión de herramientas), puesto que disponer de tales recursos y actividades no garantiza que se esté contribuyendo a lograr los objetivos de desarrollo señalados (PNUD, 2010).

En esta línea, para medir los resultados de los procesos de desarrollo de capacidades estatales es necesario diseñar un enfoque sistemático que centre su atención en resultados tangibles. Esto requiere operacionalización de los conceptos involucrados en nuestra definición entendiéndose por «capacidades estatales inherentes a los procesos de ordenamiento territorial» a la formulación de una visión y un proyecto de gobierno vinculado al modelo de desarrollo territorial, el liderazgo de ese proyecto, la transformación de las instituciones para el logro de los objetivos (en tanto estructura, formación y presupuesto), la conformación y conducción de equipos, la estrategia de comunicación, la conformación de espacios de articulación interestatales y con otros sectores, y la anticipación para la planificación con una mirada estratégica.(Papagno, 2020).

El texto de Bernazza et al. (2015) propone como indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes/dimensiones los siguientes:

**Fig. N° 2 Indicadores y dimensiones de *Capacidad Estatal***

| Indicador               | Componentes/ dimensiones  |
|-------------------------|---|
| 1- Proyecto de Gobierno | 1. Definiciones político-ideológicas. 2. Proyecto institucional. 3. Agenda de gobierno. 4. Políticas Públicas y Proyectos especiales. 5. Ámbitos de concertación. 6. Enfoque de DD.HH., justicia distributiva y género. |
| 2- Liderazgo            | 1. Motivación. 2. Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto. 3. Conformación de equipos. 4. Clima y cultura institucional.  |
| 3- Diseño estructural   | 1. Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno. 2. Estructura al servicio de la gobernabilidad. 3. Estructura subordinada a la carrera profesional.   |
| 4- Empleo público       | 1. Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal. 2. Sistema de   |

|   |  |
|---|--|
|   | promoción. 3. Formación. 4. Relación con los sindicatos. Realización y temario de las paritarias.  |
| 5- Diseños procedimentales, Innovación tecnológica                | 1. Existencia de procedimientos regulados. 2. Actualización periódica de procedimientos. 3. Digitalización de trámites y documentos. Firma digital. 4. Capilaridad y Ventanilla única. 5. Duración de los trámites. 6. Política informática. Software libre. |
| 6- Comunicación institucional                                     | 1. Plan de comunicación institucional. 2. Comunicación interna. 3. Comunicación externa.   |
| 7- Aspectos fiscales y gestión financiera                         | 1. Aspectos de política fiscal y origen de los recursos. 2. Agenda de gobierno expresada en términos financieros. 3. Ejecución presupuestaria. 4. Resultados.  |
| 8- Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública | 1. Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública. 2. Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones. 3. Plazo y resultado de los trámites de adquisición.   |
| 9- Interinstitucionalidad   | 1. Interestatalidad. 2. Participación en orgánicas interinstitucionales. 3. Relación con organizaciones sociales y económicas.   |
| 10- Evaluación  | 1. Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional. 2. Enfoque y metodología adoptada. 3. Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación.  |

Fuente: Bernazza et al., 2015

Teniendo en cuenta la particularidad del objeto de estudio, se ha modificado la propuesta metodológica y adecuado los componentes e indicadores/dimensiones propuestos originalmente por Bernazza et al. (2015), seleccionando algunos, fusionando otros, e incorporando como aporte el concepto de anticipación. Esta adecuación metodológica se complementó con la reformulación de las categorías indicador/componente-dimensiones, entendiendo que los indicadores propuestos por los autores presentaban un alto nivel de abstracción conceptual que debía ser operacionalizado.

A continuación, se detalla la operacionalización de los conceptos centrales para la medición de las «capacidades estatales» para el ordenamiento territorial, con sus respectivas dimensiones e indicadores a relevar.

**Fig. N° 3. Conceptos, Dimensiones, e Indicadores de OT, fuentes y técnicas de recolección de datos**

| Concepto                | Dimensiones  | Indicadores   | Fuente de información  | Técnica de recolección de datos   |  |  |
|-------------------------|--|---|--|---|--|--|
| 1. Proyecto de Gobierno | 1.1 Definiciones político-ideológicas vinculadas al Ordenamiento Territorial (OT). | 1.1.1 Definiciones acerca del rol del Estado y la política pública.                     | Declaraciones de prensa, plataformas electorales, discursos, discurso de apertura de sesiones ordinarias, documentación institucional. | Revisión y análisis documental. Entrevistas a autoridades institucionales |  |  |
|                         |  | 1.1.2 Definiciones sobre Desarrollo.  |  |   |  |  |
|                         |  | 1.1.3. Definiciones sobre OT.   |  |   |  |  |
|                         | 1.2 Agenda de gobierno.  | 1.2.1 Misión, Visión y Objetivos institucionales respecto al OT.                        |  |   |  |  |
|                         |  | 1.2.2 Planes, programas y proyectos de gobierno vinculados al OT.                       |  |   |  |  |
|                         |  | 1.2.3. Definición de agendas prioritarias vinculadas al OT.                             |  |   |  |  |
|                         | 1.3 Ámbitos de concertación  | 1.3.1 Espacios de participación en ámbitos de diálogo y concertación con otros actores. |  |   | Actas de convocatoria a reuniones o foros de diálogo y/o concertación. Actas y/o registros de acuerdos | Revisión y análisis documental. Entrevistas con autoridades institucionales y actores socioterritorial |
|                         |  | 1.3.2 Participación en redes vinculadas al OT.  |  |   |  |  |
|                         |  | 1.3.3. Definición/construcción  |  |   |  |  |

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  | de alianzas estratégicas para el OT.   | alcanzados en dichos ámbitos.  | es. Observaciones in situ.  |
| 2. Liderazgo                           | 2.1 Reconocimiento del liderazgo en el marco del proyecto. | 2.1.1 Identificación de las fuentes del liderazgo.   | Declaraciones de prensa.<br>Discursos.<br>Documentación institucional.   | Revisión y análisis documental.<br>Entrevistas con autoridades institucionales y actores socio-territoriales. |
|  |  | 2.1.2 Visión compartida en términos de liderazgo.  |  |   |
|  |  | 2.1.3 Nivel de reconocimiento (interno y externo) en términos de liderazgo.                                      |  |   |
|  | 2.2 Construcción de compromisos con el proyecto.           | 2.2.1 Nivel de reconocimiento del compromiso (interno y externo).  |  |   |
|  |  | 2.2.2 Distribución y reconocimiento de responsabilidades.  |  |   |
|  | 2.3 Conformación de equipos.                               | 2.3.1 Actores intervinientes en la conformación de equipos en el marco de proyectos y programas institucionales. |  |   |
| 2.3.2 Asignación de roles y funciones. |  |  |  |   |
| 3. Diseño estructural                  | 3.1 Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno.       | 3.1.1 Recursos financieros.  | Documentación institucional.<br>Presupuesto.<br>Declaraciones de prensa. | Revisión y análisis documental.<br>Entrevistas con  |
|  |  | 3.1.2 Disponibilidad de bienes y servicios (internos y externos).  |  |   |

|                               |   |   |  |   |
|-------------------------------|---|---|--|---|
|                               |   | 3.1.3. Origen de los recursos vinculados al OT.   |  | autoridades institucionales y actores socioterritoriales.               |
|                               | 3.2 Recursos Humanos.                   | 3.2.1 Dotación de RRHH.   | Organigrama.<br>Documentación institucional.<br>Actas y Registros de personal.                   | Revisión y análisis documental.<br>Entrevistas.<br>Observación in situ. |
|                               |   | 3.2.2. Sistema de contratación y promoción.   |  |   |
|                               |   | 3.2.3 Programas de capacitación (hs).   | Documentación institucional.<br>Actas y registros de actividades de capacitación.                |   |
| 4. Comunicación institucional | 4.1 Plan de comunicación institucional. | 4.1.1 Existencia de un plan de comunicación institucional para la información referida al proyecto. | Documentación institucional.<br>Actas y registros de los procesos de comunicación institucional. | Revisión y análisis documental.<br>Entrevistas.<br>Observación in situ. |
|                               |   | 4.1.2 Recursos puestos a disposición.   |  |   |
|                               |   | 4.1.3 Grado de formalización de la comunicación institucional.                                      |  |   |
|                               | 4.2 Comunicación interna.               | 4.2.1 Mecanismos para la sensibilización y difusión interna del proyecto.                           | Medios de comunicación.  |   |
|                               |   | 4.2.2 Tipo, cantidad y periodicidad de las comunicaciones internos.                                 |  |   |

|                                  |                                  |   |  |  |
|----------------------------------|----------------------------------|---|--|--|
|                                  | 4.3.<br>Comunicación<br>externa. | 4.2.3 Contenidos.   |  |  |
|                                  |                                  | 4.2.4 Destinatarios.  |  |  |
|                                  |                                  | 4.3.1 Mecanismos para la sensibilización y difusión externa del proyecto.                       |  |  |
|                                  |                                  | 4.3.2 Tipo, cantidad y periodicidad de las comunicaciones externas.                             |  |  |
|                                  |                                  | 4.3.3 Contenidos.   |  |  |
|                                  |                                  | 4.3.4 Destinatarios.  |  |  |
| 5.<br>Interinstitucion<br>alidad | 5.1<br>Interestatalidad          | 5.1.1 Relación con el Poder Legislativo Local.  | Documentación institucional.<br>Actas y registros de las actividades de vinculación inter-institucional.<br>Normas y programas de gobierno.<br>Medios de comunicación.<br>Discursos.<br>Declaraciones de prensa. | Revisión y análisis documental.<br>Entrevistas con autoridades institucionales y referentes de la política local, provincial y nacional. |
|                                  |                                  | 5.1.2 Relación con el Poder Ejecutivo Provincial.   |  |  |
|                                  |                                  | 5.1.3 Relación con el Poder Legislativo Provincial.   |  |  |
|                                  |                                  | 5.1.4 Relación con otros entes públicos en territorio.  |  |  |
|                                  |                                  | 5.1.5 Relación con otros Municipios.  |  |  |
|                                  |                                  | 5.1.6 Participación en consejos federales, provinciales o mesas de concertación interestatales. |  |  |
|                                  | 5.2 Relación con organizaciones  | 5.2.1 Relación con organizaciones gremiales, corporaciones económicas, cámaras                  |  |  |

|               |  |  |  |   |
|---------------|--|--|--|---|
|               | sociales y económicas.   | empresariales, y confederaciones de la economía solidaria.   | actividades de vinculación con OSC. Normas y programas de gobierno. Medios de comunicación.                                | con funcionarios y referentes socio-territoriales.  |
|               |  | 5.2.2 Relación con organizaciones comunitarias.  | Discursos.   |   |
|               |  | 5.2.3 Relación con organizaciones, redes y movimientos sociales de defensa de derechos o de naturaleza política, religiosa u otra.                                       | Declaraciones de prensa.   |   |
| 6. Evaluación | 6.1 Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional. | 6.1.1 Existencia de un sistema de certificación y un estándar de Monitoreo y Evaluación reconocido.  | Documentación institucional.<br>Actas y registros de las actividades de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. | Relevamiento y análisis documental.<br>Entrevistas. |
|               |  | 6.1.2 Tipo de evaluación (externa, interna, mixta, autoevaluación, participativa).   |  |   |
|               |  | 6.1.3 Instancia de Evaluación (ex ante, ex post, seguimiento).   |  |   |
|               |  | 6.1.4 Enfoque de la Evaluación (económico, administrativo, político).  |  |   |
|               | 6.2 Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación.                          | 6.2.1 Implementación de modificaciones (en enfoques, criterios, estructura, prácticas y/o programas institucionales) surgidas de instancias de evaluación institucional. |  |   |

|                 |   |   |   |   |
|-----------------|---|---|---|---|
| 7. Anticipación | 7.1<br>Incorporación de análisis y metodología prospectiva para la planificación. | 7.1.1 Existencia de ejercicios prospectivos.                      | Documentación institucional.<br>Actas y registros de ejercicios prospectivos. | Relevamiento y análisis documental.<br>Entrevistas. |
|                 |   | 7.1.2 Construcción de escenarios.                                 |   |   |
|                 |   | 7.1.3 Implicancias estratégicas (planes, programas y proyectos).  |   |   |
|                 |   | 7.1.4 Horizontes temporales de los planes, programas y proyectos. |   |   |

Fuente: Papagno, 2020

### La prospectiva como capacidad anticipatoria

Para finalizar, el componente de anticipación es propuesto aquí, a partir del trabajo de distintos autores que postulan a la anticipación como elemento estratégico (Medina y Ortégón, 2006; Medina Vásquez, Castaño y Becerra, 2014;; Blutman y Cao, 2019;; entre otros) en contextos complejos e inciertos.

El concepto de capacidad anticipatoria es un aporte realizado por esta investigación a los indicadores a partir del desarrollo de ejercicios de prospectiva territorial en el marco de procesos de OT.

Hoy día en el mundo, y cada vez más a partir de la pandemia, se ha puesto en la agenda pública la necesidad de los gobiernos de contar con sistemas prospectivos que permitan construir la capacidad de enfrentar los cambios globales en contextos volátiles, inciertos, cambiantes y ambiguos.

La prospectiva es una disciplina para reflexionar, debatir y construir el futuro (entendido éste como un proceso de construcción y apropiación colectiva) en el marco de los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas (Máttar y Cuervo González, 2014; Medina Vásquez, Castaño y Becerra, 2014; Vitale, Papagno y Barrientos, 2017). Los cambios estructurales y territoriales observados en la evolución del mundo contemporáneo son marcados por gran complejidad y superan las capacidades que ofrecen los métodos clásicos de análisis. La prospectiva, y específicamente, la prospectiva territorial parte de supuestos vinculados al enfoque de la complejidad (Medina Vásquez, 2003; Morin, 2004), el abordaje inter y transdisciplinario, la reflexión

para la acción (Godet, 2000) y la construcción social de futuros (Masini, 2006; Medina Vásquez, 2003). Esto supone adoptar una mirada amplia que abarca tanto a la política sectorial-geográfica (orientada a un determinado recorte territorial), como aquellas políticas sectorial-temáticas (focalizadas en una problemática particular que, sin embargo, puede materializarse en distintos fragmentos del territorio).

Existe una íntima relación entre prospectiva y políticas públicas dado que en el ciclo tradicional de la planificación no se aborda la dimensión de futuro, ésta vendría a robustecerla y densificarla aportando enfoques, métodos y técnicas propias (Papagno, 2019). En la actualidad el ILPES-CEPAL lo considera como una etapa fundacional del proceso de planificación. Esta etapa previa permite construir socialmente acuerdos sobre los distintos escenarios futuros, y planificar en torno a aquel considerado como escenario plausible y deseable. A partir de la construcción colectiva sobre este escenario, es posible comenzar con la etapa de la planificación desde una mirada estratégica de mediano y de largo plazo. La prospectiva es un ciclo continuo y permanente, de diálogo político y social, sus etapas están referidas a la anticipación del futuro del territorio; el debate permite la apropiación, el empoderamiento de los sujetos sociales y la visibilidad de los actores sociales (in)visibilizados (Papagno et al., 2017). La prospectiva aporta una mirada para “ver lejos, ver amplio y analizar en profundidad” e introduce el elemento transformacional que sólo puede darse en el largo plazo, excediendo los tiempos de la gestión administrativa de los territorios. En este sentido, incorporar esta disciplina a la planificación resulta ineludible para pensar cambios que persistan.

Es por ello que se propone a la prospectiva, por su abordaje interdisciplinario y complejo, como un concepto a indagar vinculado a las capacidades estatales para el ordenamiento territorial que debe estar presente paripassu la capacidad de gobierno para reflexionar, debatir y construir el futuro común de la planificación y gestión estratégica. (Vitale, Papagno (2018).

En palabras de Matus:

La forma en la que se debe analizar un problema estructurado en la realidad no tiene nada que ver con cómo a nosotros nos enseñaron las cosas: las variables no son precisas, la relación de las variables son imprecisas, la solución de los problemas es situacional. Lo que es bueno para unos es malo para otros: ¿con qué método resolvemos eso? No es por casualidad que un excelente economista fracase rotundamente cuando hace política porque no tiene cómo analizar el intercambio de problemas que se genera cuando yo

tomo una decisión económica y pago un costo político o a la inversa ¿Cómo se analiza eso, cómo se trabaja con incertidumbre, cuando ocurren sorpresas. No es un cálculo preciso ni técnico. No es sólo es un problema de gestión ni es sólo político, es tecnopolítico. Los técnicos formados en la vieja escuela de administración no saben de planificación estratégica, cómo van a modernizar los, estados si no saben diseñar sistemas de alta responsabilidad. Si no lo saben los técnicos menos lo pueden saber los políticos (citado en Bernazza, 2006, p.43).

## Conclusiones

La evaluación de las capacidades estatales a partir de los indicadores seleccionados no apunta a determinar Estados capaces o incapaces, sino a indagar cuáles son las capacidades más relevantes al momento de diseñar e implementar procesos de ordenamiento territorial a fin de incorporar en fases tempranas de la planificación.

Se señaló a la planificación territorial como un tipo específico de planificación, siendo sus características no solo su objeto sino también el conjunto de elementos que la integran, como el diagnóstico, la definición de objetivos y la conformación de planes a partir de una orientación estratégica, que será identificada como “proyecto político”. Explicitar los objetivos de este proyecto político, sensibilizar respecto a sus beneficios y construir consensos requiere de liderazgos comprometidos y con capacidad de articulación.

En tal sentido, el análisis de las capacidades estatales para el ordenamiento territorial requiere integrar diferentes escalas (extra nacionales, nacional, provincial y municipal), como así también aquellos elementos internos al aparato estatal municipal y externos en su vínculo con otros actores estatales como también con la sociedad civil.

La orientación a favor de los aspectos normativos y regulatorios dentro de los procesos de OT desdibuja la dimensión conflictiva de la toma de decisiones en contextos complejos. Si bien consideramos que el fortalecimiento de las estructuras administrativas y los recursos tanto humanos como financieros son condiciones necesarias para el éxito de estos procesos, no son suficientes si no se encuentran imbricados en la dimensión política a partir de la definición de un proyecto de gobierno que involucre definiciones sobre el estilo de desarrollo para cada territorio, y la capacidad de construir liderazgos que se complementen con los cuadros técnicos para llevarlos a cabo. Es por ello que, como lo hace notar Robayna Sosa (2018), el ordenamiento territorial se erige como como un desafío político más que de tipo técnico,

que piense al territorio como proyecto bajo la preocupación por las intervenciones territoriales insustentables en el presente y en el futuro.

En palabras de Innerarity (2020, p.208), existe un componente de responsabilidad con el porvenir en contextos de incertidumbre para la toma de decisiones públicas que obliga a ir más allá de la coyuntura de realidades contingentes. Esta combinación de incertidumbre y responsabilidad lo convierte en un asunto eminentemente político, es decir, sujeto a los procedimientos de deliberación y legitimación colectiva.

## Referencias Bibliográficas

ALONSO, G. V. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp.17-40). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

BERNAZZA, C. Y LONGO, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 107-123.

BERNAZZA, C.; COMOTTO, S. Y LONGO, G. (2015). *Evaluando "en clave pública": guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.

BERTRANOU, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.

BLUTMAN, G. Y CAO, H. (2019). *El Estado del futuro en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Buenos Aires: Fondo Editorial Consejo Ciencias Económicas EDICON.

CINGOLANI L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. MERIT Working Papers 053. United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).

COMPLETA, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.

DENTE, B. Y SUBIRATS, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

GRINDLE, M. S. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. New York: Cambridge University Press.

HARVEY, D. (2007). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

INNERARITY, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja, Gobernar el siglo XXI*. Barcelona: galaxia Gutenberg.

JAIME, F. M.; DUFOUR, G.; ALESSANDRO, M. Y AMAYA, P.(2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

LEIVA LAVALLE, J. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.

MAGyP (2012). *Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

MASINI, E. (2006). Rethinking futures studies. *Futures*, 38(10), 1158-1168.

MASSIRIS CABEZA, Á. (2001). Marco de referencia metodológico. En J. Palacio-Prieto y T. Sánchez (Coord.), *Guía conceptual y metodológica para el diagnóstico integrado del sistema territorial*. Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.

MÁTTAR, J. Y CUERVO GONZÁLEZ, L. M. (Eds.) (2014). *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.

MATUS, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

MATUS, C. (1998). *Adiós señor presidente*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

MEDINA VÁSQUEZ, J.; CASTAÑO, P. Y BECERRA, S. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2016). *Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Politica-Nacional-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial.pdf>

PAPAGNO, S. (2020) *Capacidades estatales para el ordenamiento territorial. El caso del Municipio de Tunuyán de la Provincia de Mendoza, Argentina (2009-2017)* (Tesis de Maestría inédita) Universidad de Buenos Aires (Argentina) Facultad de Ciencias Sociales.

PAPAGNO, S. (2019). Capacidades estatales y planificación. La prospectiva en los procesos de planificación como capacidad anticipatoria. En M. D'Alessandro (Comp.), *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la*

PAPAGNO, S. Y VITALE, J. (2019). La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030. En L. M. Cuervo González y M. P. Délano (Eds.). *Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III. Serie Seminarios y Conferencias N° 93 (LC/TS.2019/61)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PAPAGNO, S.; VITALE, J.; BARRIENTOS, M. J. (2017). *La prospectiva como construcción social de futuros en los procesos de ordenamiento territorial*. V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT). VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial. "La nueva agenda territorial: innovación, planificación y gestión". Mendoza.

PARUELO, J. M.; JOBBÁGY, E. G.; LATERRA, P.; DIEGUEZ, H.; GARCÍA COLLAZO, M. A. Y PANIZZA, A. (Eds.) (2014). *Ordenamiento territorial rural. Conceptos, métodos y experiencias*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

PASCALE MEDINA, C.; PAPAGNO, S. Y MICHEL; C. L. (2014). Ordenamiento Territorial, una alternativa frente al cambio climático. En Argentina. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, *Suelos, producción agropecuaria y cambio climático: avances en la Argentina* (pp. 367-373). Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

PNUD (2010). *Medición de la Capacidad*. New York: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.undp.org/capacity>

REY, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 115-139.

RÍOS, L. (2017). *Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, La Plata.

ROBAYNA SOSA, A. S. (2018). *Delimitación Territorial en el marco de la Ley N° 18.308. Análisis de los Planes Locales aprobados entre 2008-2015 con énfasis en el*

*departamento de Paysandú* (Tesis de maestría). Universidad de la República (Uruguay).  
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp.85-106). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

SANDOVAL ESCUDERO, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

SOTELO MACIEL, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1(1), 47-

TOBELEM, A. (1992). *Institutional capacity analysis and development system (ICADS) - operational manual (English)*. LATPS occasional paper series; no. 9.

VITALE, J. Y PAPAGNO, S. (2018). Capacidades estatales y planificación. El aporte de la prospectiva como capacidad anticipatoria. En M. A. Saavedra Mogro, y S. Estenssoro Cernadas (Coords.). *La planificación y la prospectiva hoy. Innovaciones para el fortalecimiento de la capacidad de gobernar y para la toma de decisiones* (pp. 105-118). La Paz: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Unidad de Gestores Municipales

VITALE, J.; PASCALE MEDINA, C.; BARRIENTOS, M. J. Y PAPAGNO, S. (2016). *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Buenos Aires: Ministerio de Agroindustria, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

vomHau, M. (2012). *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. Manchester: ESID Working Paper N° 2.

### **Normativa**

Constitución Nacional.