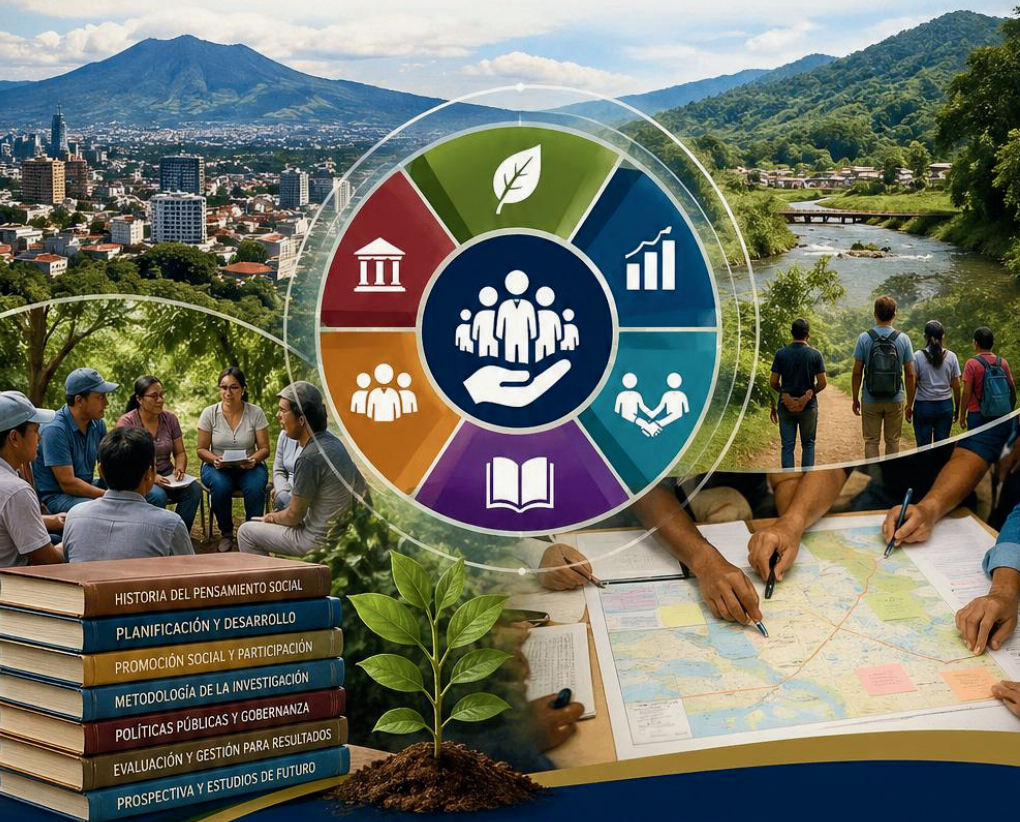


PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos,
epistemológicos y aplicados

TEORÍA • METODOLOGÍA • PRAXIS • TERRITORIO • PARTICIPACIÓN • FUTUROS



Conocimiento, participación y acción colectiva
para el desarrollo humano, la justicia social y la sostenibilidad

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

Escuela de Planificación
y Promoción Social
EPPS

Dr. Ronald Salas Barquero
Universidad Nacional (UNA)
Heredia, Costa Rica
2026

UNIVERSIDAD NACIONAL (UNA)
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL (EPPS)

PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos,
epistemológicos y aplicados

RONALD SALAS BARQUERO

Co-autores:

Adriana Sánchez Sánchez

Roberto Vargas Pacheco

Carlos Ulate Azofeifa

Catalina Sánchez Mazza

Heredia, Costa Rica
2026

Planificación y Promoción Social: Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados, 2026, es un libro de Planificación y Promoción Social para el apoyo didáctico y material a la docencia, la investigación y la extensión universitaria para académicos y estudiantes de la EPPS y la UNA.

PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados

378.17

S161p

Salas Barquero, Ronald.

Planificación y Promoción Social: Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados / Ronald Salas Barquero, co-Autores: Adriana Sánchez Sánchez, Roberto Vargas Pacheco, Carlos Ulate Azofeifa, Catalina Sánchez Mazza. – Heredia, Costa Rica : EPPS-UNA, 2026.

219 páginas, 13 x 21 cm.

ISBN 978-9968-9614-7-9

ISBN 978-9968-9614-8-6 (documento digital)

1. PLANIFICACIÓN. 2. PROMOCIÓN SOCIAL. 3. INVESTIGACIÓN SOCIAL. 4. ENSEÑANZA SUPERIOR. 5. DESARROLLO CURRICULAR. 6. HISTORIA. I. Sánchez Sánchez, Adriana. II. Vargas Pacheco, Roberto. III. Ulate Azofeifa, Carlos. IV. Sánchez Mazza, Catalina. V. Título.

Consejo Editorial

Dr. Priscilla Mena García

Dr. Marta Vargas Venegas

Dr. Ángel Ortega Ortega

Dr. Giovanni Rodríguez Sánchez

Editor

Programa de Investigación

de la Escuela de Planificación y Promoción Social,

Universidad Nacional

Planificación y Promoción Social: Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados, 2026, es un libro de Planificación y Promoción Social para el **apoyo didáctico y material a la docencia, la investigación y la extensión universitaria para académicos y estudiantes de la EPPS y la UNA.**

La obra está bajo licencia [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International \(CC BY-NC-ND 4.0\)](#).

Información de contacto: EPPS: (506) 2562-4146, correo electrónico: gpps@una.cr; ronald.salas.barquero@una.cr

Esta obra se imprime versión digital e impresa de 400 ejemplares auspiciado por la Rectoría de la Universidad Nacional.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio, sin el permiso escrito del titular de los derechos patrimoniales

Heredia Costa Rica, Universidad Nacional, Costa Rica. Campus Omar Dengo, Apartado 86-3000

DEDICATORIA

Dedico esta obra a las comunidades, organizaciones y territorios que, desde su experiencia cotidiana, han enseñado que la planificación y la promoción social solo adquieren sentido cuando se construyen desde el diálogo, la participación y el compromiso con la vida digna.

A las mujeres, hombres, jóvenes, personas adultas mayores, liderazgos comunales, organizaciones sociales, gobiernos locales e instituciones públicas que, en distintos momentos y lugares, han abierto espacios para pensar colectivamente sobre los problemas del desarrollo y buscar alternativas desde sus propias realidades.

A las y los estudiantes de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional (UNA), quienes durante décadas han llevado a las aulas, a los territorios y a los procesos comunitarios la convicción de que el conocimiento universitario debe ponerse al servicio del bien común.

A mis colegas de la EPPS, con quienes he compartido años de trabajo académico, discusión crítica, docencia, investigación y extensión. Su compromiso con la universidad pública y con la formación de profesionales sensibles, rigurosos y socialmente responsables ha sido parte fundamental de esta trayectoria.

A mi familia, por su apoyo constante, su paciencia y su presencia en los distintos momentos de mi vida académica y personal.

Y a todas las personas que siguen creyendo que planificar no es solo ordenar recursos, sino imaginar, construir y defender futuros más justos, humanos y solidarios.

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de una trayectoria académica, profesional y humana construida a lo largo de años de docencia, investigación, extensión y diálogo con comunidades, estudiantes, colegas e instituciones. Su elaboración no responde únicamente a una revisión bibliográfica ni a un ejercicio de síntesis teórica; recoge también aprendizajes acumulados en aulas, territorios, procesos organizativos, proyectos universitarios y espacios de reflexión colectiva.

Agradezco a la Universidad Nacional (UNA), institución pública, humanista y comprometida con las necesidades del país, por haber sido el espacio desde el cual he podido desarrollar mi labor académica. Su misión social ha permitido que la docencia, la investigación y la extensión se comprendan no como funciones separadas, sino como dimensiones articuladas de un mismo compromiso universitario con la sociedad costarricense.

De manera especial, agradezco a la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), unidad académica que ha construido una identidad propia al articular la planificación, la promoción social, la participación, el territorio, la investigación aplicada y la acción pública. La EPPS ha sido un espacio de formación, discusión y producción académica desde el cual se ha defendido una visión crítica, ética y transformadora de las ciencias sociales.

Reconozco también el aporte de los programas, proyectos y actividades académicas de la Escuela, así como el trabajo de colegas, estudiantes y personas graduadas que han contribuido a fortalecer la planificación y la promoción social en múltiples ámbitos: desarrollo local, políticas públicas, organización comunitaria, evaluación, prospectiva, gestión territorial, innovación social y acompañamiento a actores sociales.

A las comunidades, municipalidades, asociaciones de desarrollo, cooperativas, organizaciones productivas, grupos de mujeres, jóvenes, pescadores, artesanas, microempresarios, organizaciones ambientales y actores territoriales con quienes he compartido procesos de trabajo, les expreso mi gratitud. En sus experiencias se encuentran muchas de las preguntas, preocupaciones y aprendizajes que inspiran esta obra.

Finalmente, agradezco a quienes, desde la amistad, la familia y la vida universitaria, han acompañado este proceso. Todo libro académico es también una construcción colectiva; por ello, estas páginas llevan la huella de muchas voces, experiencias y caminos compartidos.

RESUMEN DEL AUTOR

El Dr. Ronald Salas Barquero es académico catedrático de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica. Cuenta con una trayectoria de más de treinta y ocho años de vida universitaria dedicada a la docencia, la investigación, la extensión, la producción académica y el acompañamiento de procesos sociales, institucionales y territoriales.

Su labor se ha desarrollado en los campos de la planificación del desarrollo, la promoción social, la investigación aplicada, la educación superior pública, el desarrollo local, la planificación estratégica, la prospectiva, la formulación y evaluación de proyectos, la sistematización de experiencias y el trabajo con comunidades, gobiernos locales, organizaciones sociales y actores territoriales.

A lo largo de su carrera en la UNA, ha contribuido a la formación de generaciones de profesionales en planificación económica y social, así como al fortalecimiento académico e institucional de la EPPS. Su trabajo ha estado vinculado a la articulación entre docencia, investigación y extensión, desde una perspectiva crítica, latinoamericana, interdisciplinaria y comprometida con la transformación social.

Desde el Programa de Investigación Académica de la EPPS (PIEPPS), se han promovido procesos de investigación disciplinaria, multidisciplinaria e interdisciplinaria, en estrecha relación con la docencia y la extensión universitaria. Esta orientación expresa su interés en fortalecer capacidades investigativas, generar conocimiento aplicado y vincular la universidad pública con las necesidades reales de la sociedad costarricense.

Su trayectoria se caracteriza por una comprensión de la planificación no reducida a la técnica, sino entendida como práctica social, política, ética y prospectiva. De igual manera, concibe la promoción social como un proceso de construcción colectiva de capacidades, organización, participación y transformación territorial.

Este libro recoge parte de esa experiencia acumulada durante casi cuatro décadas de vida universitaria. Su propósito es contribuir a la formación académica, al debate disciplinar y al fortalecimiento de la planificación y la promoción social como campos estratégicos para la justicia social, la participación ciudadana, el desarrollo territorial, la universidad pública y la construcción de futuros más humanos, democráticos y solidarios.

PRÓLOGO

La planificación y la promoción social han acompañado, de distintas maneras, los esfuerzos de nuestras sociedades por comprender sus problemas, organizar sus capacidades y construir caminos de transformación. No nacieron como disciplinas aisladas ni como simples procedimientos técnicos. Se fueron configurando históricamente en medio de crisis, desigualdades, luchas sociales, reformas institucionales, proyectos de desarrollo y búsquedas colectivas para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Este libro parte de una convicción central: planificar y promover socialmente no son acciones neutras. Toda planificación supone una lectura de la realidad, una selección de prioridades, una forma de comprender el poder, una definición de futuro y una responsabilidad frente a quienes viven las consecuencias de las decisiones públicas, institucionales y comunitarias. De igual manera, la promoción social no puede reducirse a acompañar actividades o ejecutar proyectos; implica trabajar con sujetos, organizaciones y territorios para fortalecer capacidades, la participación, la conciencia crítica y la acción colectiva.

En América Latina, estas discusiones adquieren una profundidad particular. La región ha enfrentado históricamente dependencia económica, desigualdad social, concentración territorial, exclusión política, fragilidad institucional y tensiones permanentes entre modelos de desarrollo. Por ello, la planificación latinoamericana no puede entenderse solamente como la programación de recursos; ha sido también una forma de disputar sentidos sobre el desarrollo, la democracia, la justicia social y el papel del Estado.

Desde Costa Rica, y particularmente desde la Universidad Nacional (UNA), estos campos han tenido una expresión académica y social significativa. La Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) ha contribuido durante décadas a formar profesionales capaces de leer críticamente la realidad, trabajar con actores diversos, diseñar procesos de planificación, acompañar comunidades, formular proyectos, evaluar políticas y construir propuestas orientadas al bien común.

La obra que aquí se presenta busca aportar a esa trayectoria. Su propósito no es ofrecer un manual cerrado ni una receta metodológica única. Más bien, propone una reconstrucción amplia de los fundamentos históricos, teóricos, epistemológicos, metodológicos y aplicados de la planificación y la

promoción social. En sus páginas se integran debates clásicos y contemporáneos, enfoques latinoamericanos, herramientas de gestión, perspectivas críticas, experiencias universitarias y desafíos actuales vinculados a la desigualdad, sostenibilidad, transformación digital, crisis climática, participación ciudadana y la construcción de futuros.

Uno de los méritos de este libro es insistir en la necesidad de articular teoría y práctica. La planificación sin fundamento teórico puede convertirse en un ejercicio administrativo; la promoción social sin análisis estructural puede reducirse al voluntarismo; la metodología sin ética puede ordenar procesos sin transformar las condiciones que producen exclusión. Por eso, la obra propone una mirada integral, en la que la técnica conserva su importancia, pero se sitúa dentro de un horizonte mayor: justicia social, participación democrática, valor público, desarrollo territorial y dignidad humana.

El texto también invita a recuperar la prospectiva como una dimensión indispensable de la planificación contemporánea. En tiempos de incertidumbre, no basta con describir el presente ni con administrar problemas inmediatos. Las universidades, las instituciones públicas, las comunidades y los territorios necesitan pensar escenarios, anticipar riesgos, reconocer tendencias y construir apuestas estratégicas de mediano y largo plazo.

En última instancia, la obra recuerda que el conocimiento universitario cobra mayor sentido cuando se vincula con los problemas reales de la sociedad. La planificación y la promoción social no son únicamente disciplinas académicas; también son formas de compromiso con la vida colectiva. Pensar, investigar, planificar y promover socialmente implica asumir que los futuros no están dados de antemano: se construyen en la relación entre conocimiento, organización, participación y esperanza crítica.

Desde esa perspectiva, este libro constituye una contribución al fortalecimiento de la EPPS, de la Universidad Nacional y del pensamiento latinoamericano en planificación y promoción social. Su mayor aporte radica en afirmar que, frente a los desafíos del siglo XXI, todavía es posible construir respuestas públicas, solidarias, participativas y territorialmente pertinentes.

**Catedrático y Coordinador del
Programa de Investigación EPPS - UNA
Dr. Ronald Salas Barquero**

Contenido

DEDICATORIA	3
AGRADECIMIENTOS.....	5
RESUMEN DEL AUTOR.....	7
PRÓLOGO.....	9
Resumen ejecutivo.....	21
Aportes centrales de la obra.....	23
Presentación.....	25
Introducción general.....	27
CAPÍTULO I.....	29
Historia de la planificación y de la promoción social: antecedentes, evolución y construcción disciplinar.....	29
1.1. Introducción histórica: disciplina, contexto y transformación social.....	31
1.2. Antecedentes europeos de la planificación.....	32
1.3. Antecedentes estadounidenses de la planificación	34
1.4. América Latina y el Caribe: surgimiento de la planificación del desarrollo	36
1.5. Centroamérica y Costa Rica: institucionalización de la planificación.....	37
1.6. Origen y evolución histórica de la promoción social.....	39
1.7. Promoción social, teoría crítica, educación popular e investigación-acción.....	40
1.8. Del enfoque técnico al enfoque crítico, participativo, territorial y prospectivo.....	42
1.9. La Universidad Nacional y la EPPS en la construcción disciplinar costarricense.....	43
1.10. Balance histórico del capítulo.....	44
CAPÍTULO 2.....	47

Fundamentos teóricos de la planificación y la promoción social.....	47
2.1. Introducción: teoría, comprensión y transformación social.....	49
2.2. La planificación como campo teórico de conocimiento y acción	50
2.3. La promoción social como proceso educativo, organizativo y transformador.....	51
2.4. Desarrollo, territorio y comunidad como categorías centrales.....	52
2.5. Participación, organización social, ciudadanía y poder.....	54
2.6. Estado, políticas públicas y transformación social.....	55
2.7. Aportes de la teoría crítica latinoamericana.....	56
2.8. Pensamiento complejo, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad.....	57
2.9. Articulación teórica entre planificación y promoción social.....	58
2.10. Balance teórico del capítulo.....	59
CAPÍTULO 3.....	61
Epistemología, objeto de estudio y estatuto disciplinar de la planificación y la promoción social.....	61
3.1. Introducción: epistemología, conocimiento y transformación social.....	63
3.2. Epistemología y ciencias sociales: debates clásicos y contemporáneos	64
3.3. Fundamentos epistemológicos de la planificación.....	66
3.4. Fundamentos epistemológicos de la promoción social.....	68
3.5. Objeto de estudio de la planificación y de la promoción social.....	69
3.6. Relaciones y diferencias entre planificación y promoción social.....	70
3.7. Conocimiento, método y praxis.....	71
3.8. El estatuto disciplinar de la planificación y la promoción social.....	72

3.9. Hacia una epistemología transformadora, situada y latinoamericana....	73
3.10. Balance epistemológico del capítulo.....	74
CAPÍTULO 4.....	77
Planificación económica y social: bases históricas, teóricas, metodológicas y disciplinarias.....	77
4.1. Introducción: la planificación económica y social como fundamento del campo.....	79
4.2. Origen histórico de la planificación económica y social.....	80
4.3. El estructuralismo latinoamericano y la CEPAL.....	81
4.4. Desarrollo, desigualdad y cambio estructural.....	83
4.5. Aportes metodológicos de la planificación económica y social.....	84
4.6. Aportes epistemológicos y éticos.....	85
4.7. Vínculos con la planificación y la promoción social.....	86
4.8. Experiencias latinoamericanas y costarricenses.....	87
4.9. Vigencia contemporánea de la planificación económica y social	88
4.10. Balance del capítulo.....	88
CAPÍTULO 5.....	91
Paradigmas y enfoques de investigación en planificación y promoción social	91
5.1. Introducción: paradigmas, conocimiento y acción social.....	93
5.2. Paradigma positivista y racionalidad técnico-instrumental.....	94
5.3. Paradigma interpretativo y comprensión de significados.....	94
5.4. Paradigma crítico y emancipador.....	95
5.5. Paradigma de la complejidad.....	96
5.6. Enfoques feministas, decoloniales e interculturales.....	97
5.7. Investigación-acción participativa y sistematización de experiencias.....	98

5.8. Implicaciones metodológicas para la planificación y la promoción social	98
5.9. Articulación paradigmática e investigación interdisciplinaria	99
5.10. Balance del capítulo	100
5.11 Los paradigmas y enfoques de investigación: una breve experiencia desde el aula	100
CAPÍTULO 6	103
Participación comunitaria, organización y promoción social aplicada	103
6.1. Introducción: participación y praxis transformadora	105
6.2. Participación social, comunitaria y ciudadana	105
6.3. Organización social, acción colectiva y tejido comunitario	106
6.4. Educación popular, concientización y fortalecimiento de capacidades	107
6.5. Promoción social aplicada en territorios y comunidades	108
6.6. Metodologías participativas de intervención	109
6.7. Participación, territorio y ciudadanía en América Latina y Costa Rica	109
6.8. Tensiones y desafíos de la participación comunitaria	110
6.9. Aportes de la promoción social aplicada al campo disciplinar	111
6.10. Balance del capítulo	111
6.11. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)	112
CAPÍTULO 7	115
Planificación estratégica: fundamentos, enfoques y aplicaciones	115
7.1. Introducción: del planeamiento normativo a la planificación estratégica	117
7.2. Concepto y características de la planificación estratégica	118
7.3. Planeación normativa, estratégica y situacional	118

7.4. Aportes de Carlos Matus y otros autores clave.....	119
7.5. Diagnóstico estratégico y análisis de contexto.....	120
7.6. Análisis de actores, poder y gobernabilidad.....	121
7.7. Formulación de objetivos, estrategias, metas e indicadores.....	121
7.8. Planificación estratégica institucional, territorial y universitaria.....	122
7.9. Límites, tensiones y desafíos de la planificación estratégica.....	123
7.10. Balance del capítulo.....	124
7.11. El Plan Estratégico Nacional 2050 de Costa Rica.....	124
CAPÍTULO 8.....	127
Prospectiva, estudios de futuro y construcción de escenarios.....	127
8.1. Introducción: por qué pensar el futuro.....	129
8.2. Surgimiento y evolución de la prospectiva.....	130
8.3. Prospectiva, anticipación y construcción social del futuro.....	131
8.4. Tendencias, incertidumbre y escenarios.....	131
8.5. Métodos prospectivos.....	132
8.6. Prospectiva territorial, institucional y universitaria.....	133
8.7. Aportes latinoamericanos a la prospectiva.....	134
8.8. Prospectiva, participación y transformación social.....	135
8.9. Límites y desafíos de la prospectiva.....	136
8.10. Balance del capítulo.....	136
8.11. El ejercicio prospectivo del CONARE para la educación superior estatal costarricense al 2050.....	137
CAPÍTULO 9.....	139
Gestión de planes, programas y proyectos: articulación entre estrategia, territorio y acción.....	139
9.1. Introducción: de la formulación a la gestión.....	141
9.2. Planes, programas y proyectos: diferencias y articulaciones.....	142

9.3. Ciclo de vida de planes, programas y proyectos.....	143
9.4. Enfoques para la formulación y gestión.....	143
9.5. Actores, recursos, coordinación y gobernanza.....	144
9.6. Gestión territorial e institucional.....	145
9.7. Aprendizajes, ajustes y adaptación en contextos cambiantes.....	146
9.8. Experiencias aplicadas en América Latina y Costa Rica.....	146
9.9. Límites y desafíos de la gestión de planes, programas y proyectos	147
9.10. Balance del capítulo.....	147
9.11. Ejemplo aplicado: Gestión de planes, programas y proyectos: articulación entre estrategia, territorio y transformación social.....	148
CAPÍTULO 10.....	151
Monitoreo, evaluación y sistematización de experiencias.....	151
10.1. Introducción: aprender de la acción.....	153
10.2. Monitoreo, seguimiento y evaluación: diferencias conceptuales	154
10.3. Tipos de evaluación.....	155
10.4. Indicadores cuantitativos y cualitativos.....	155
10.5. Línea base, metas, medios de verificación y trazabilidad.....	156
10.6. Evaluación como aprendizaje institucional y rendición de cuentas	157
10.7. Sistematización de experiencias: conocimiento desde la praxis	158
10.8. Aplicaciones en políticas, programas, proyectos y experiencias territoriales.....	158
10.9. Límites y desafíos del monitoreo, la evaluación y la sistematización	159
10.10. Balance del capítulo.....	160

10.11. Aprender de la crisis: monitoreo y evaluación en la respuesta costarricense ante la COVID-19.....	160
CAPÍTULO 11.....	163
Políticas públicas, gobernanza y gestión pública.....	163
11.1. Introducción: Estado, acción pública y problemas colectivos.....	165
11.2. Fundamentos teóricos de las políticas públicas.....	166
11.3. El ciclo de las políticas públicas.....	167
11.4. Actores, poder, conflicto y negociación.....	167
11.5. Gobernanza, participación e intersectorialidad.....	168
11.6. Políticas públicas territoriales, sociales y ambientales.....	169
11.7. Gestión pública, capacidades institucionales y coordinación.....	169
11.8. Aportes de la planificación y la promoción social a las políticas públicas	170
11.9. Experiencias de políticas públicas en América Latina y Costa Rica	170
11.10. Balance del capítulo.....	171
11.11. Ejemplo: la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como gobernanza en construcción.....	172
CAPÍTULO 12.....	175
Experiencias de planificación y promoción social en América Latina y el Caribe, Centroamérica, Costa Rica, la Universidad Nacional y la EPPS	175
12.1. Introducción: del ejemplo descriptivo al análisis comparado.....	177
12.2. Criterios teórico-metodológicos para leer experiencias.....	177
12.3. Experiencias en América Latina y el Caribe.....	178
12.4. Experiencias centroamericanas: territorio, reconstrucción social y universidad pública.....	179

12.5. Costa Rica: Estado social, planificación pública y territorialidad	180
12.6. La Universidad Nacional como actor de desarrollo territorial y social	181
12.7. Aportes históricos y contemporáneos de la EPPS.....	182
12.8. Balance comparado: teoría, metodología, práctica y resultados.....	182
12.9. Aportes al fortalecimiento disciplinar.....	183
12.10. Balance del capítulo.....	184
12.11. El Programa Estado de la Nación de Costa Rica: universidad pública, conocimiento y seguimiento del desarrollo.....	184
CAPÍTULO 13.....	187
Retos y desafíos contemporáneos de la planificación y la promoción social en el siglo XXI.....	187
13.1. Introducción: complejidad, incertidumbre y transformación social.....	189
13.2. Desigualdad, exclusión y nuevas vulnerabilidades.....	190
13.3. Crisis democrática, gobernanza y participación.....	191
13.4. Cambio climático, sostenibilidad y territorios.....	191
13.5. Cultura, identidades, interculturalidad y cohesión social.....	192
13.6. Transformación digital, inteligencia artificial y brechas tecnológicas	192
13.7. Universidad pública, conocimiento y compromiso social.....	193
13.8. Extensión universitaria crítica, investigación inter y transdisciplinaria, y transformación de los currículos.....	194
13.9. Implicaciones para la formación profesional y disciplinar.....	196
13.10. Balance del capítulo.....	197
13.11. Brechas digitales y transformación tecnológica en la educación superior latinoamericana: un desafío contemporáneo de la planificación y la promoción social.....	199

CAPÍTULO 14.....	201
Conclusiones y recomendaciones generales.....	201
14.1. Introducción: integración y cierre de la obra.....	203
14.2. Síntesis de los aportes históricos, teóricos y epistemológicos.....	204
14.3. Síntesis de los aportes metodológicos y praxiológicos.....	204
14.4. La articulación entre planificación y promoción social como núcleo del campo.....	205
14.5. Principales aprendizajes de las experiencias analizadas.....	206
14.6. Recomendaciones para la formación universitaria y el desarrollo disciplinar.....	207
14.7. Recomendaciones para la acción territorial, institucional y pública	207
14.8. Perspectivas futuras para la planificación y la promoción social	208
14.9. La Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional: síntesis institucional de un campo comprometido con el territorio.....	209
14.10. Reflexión final.....	210
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	213

Resumen Ejecutivo

El libro propone una reconstrucción integral de la planificación y la promoción social como campos articulados de conocimiento, formación profesional y acción pública. Su finalidad principal es ampliar la comprensión histórica, teórica, epistemológica, metodológica y aplicada de ambos campos desde una perspectiva crítica, latinoamericana, territorial e interdisciplinaria.

El punto de partida del libro es claro: la planificación y la promoción social no son ejercicios neutros ni meramente técnicos. Se constituyen históricamente en relación con el Estado, la universidad pública, los territorios, las comunidades, las políticas públicas, la participación ciudadana y las disputas por el desarrollo. Por esa razón, el texto recupera autores, enfoques y experiencias que permiten comprender su evolución y su vigencia ante los problemas contemporáneos.

La primera parte aborda los fundamentos históricos, teóricos, epistemológicos y paradigmáticos del campo. Allí se abordan los antecedentes europeos, estadounidenses, latinoamericanos, centroamericanos y costarricenses de la planificación y la promoción social, junto con sus debates disciplinarios, sus objetos de estudio y sus principales enfoques de investigación.

La segunda parte se concentra en herramientas metodológicas, procesos aplicados y praxis profesional. Se estudian la participación comunitaria, la organización social, la planificación estratégica y prospectiva, la gestión de planes, programas y proyectos, el monitoreo, la evaluación, la sistematización de experiencias, las políticas públicas, la gobernanza y la gestión pública.

La tercera parte reúne experiencias comparadas y desafíos contemporáneos. Se revisan los aprendizajes de América Latina y el Caribe, Centroamérica, Costa Rica, la Universidad Nacional y la EPPS. Además, se examinan retos como la desigualdad territorial, la crisis climática, la transformación digital, la inteligencia artificial, la sostenibilidad, la universidad pública, la ciudadanía y la proyección de futuros.

El texto está pensado para estudiantes, docentes, investigadores, profesionales, instituciones públicas, organizaciones sociales y comunidades interesadas en comprender la planificación y la promoción social como campos estratégicos para la justicia social, la participación, el desarrollo humano, la sostenibilidad y la transformación territorial.

Aportes centrales de la obra

Integra la planificación y la promoción social como campos complementarios de conocimiento y acción.

Recupera una lectura latinoamericana, crítica, territorial e interdisciplinaria.

Articula teoría, metodología, epistemología, praxis profesional y experiencia universitaria.

Vincula docencia, investigación, extensión, acción pública y trabajo con comunidades.

Proyecta el campo frente a los desafíos contemporáneos y futuros de la sociedad costarricense y latinoamericana.

Presentación

La planificación y la promoción social han acompañado, de distintas maneras, los esfuerzos de nuestras sociedades por construir un porvenir más justo, democrático y territorialmente pertinente. Ninguna de estas disciplinas nació en el vacío: se fueron configurando en medio de debates, crisis, búsquedas institucionales y prácticas comunitarias orientadas a mejorar la vida de las personas.

En América Latina, y particularmente en Costa Rica, estos campos adquirieron una densidad especial al vincularse con la universidad pública, con el desarrollo de los territorios y con la formación de profesionales comprometidos con el bien común. En el caso de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional (UNA), esa articulación entre teoría, método y praxis ha dado lugar a una identidad académica singular.

Este libro nace de esa trayectoria. No surge solo de años de lectura o de investigación, sino también de la convivencia con estudiantes, colegas, comunidades, territorios e instituciones públicas que han enriquecido la manera de entender los procesos sociales y sus posibilidades de transformación.

El propósito de esta obra es ofrecer una reconstrucción integral de la planificación y la promoción social como campos articulados de conocimiento y acción, y, al mismo tiempo, proyectarlos hacia los retos del siglo XXI: desigualdad, sostenibilidad, transformación digital, universidad pública, ciudadanía, gobernanza y proyección de futuros.

Introducción general

Esta obra nace de una necesidad académica e institucional de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional (UNA): contar con un texto integral que reconstruya de manera rigurosa los fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados de la planificación y la promoción social, y que, al mismo tiempo, proyecte estos campos hacia los desafíos contemporáneos del siglo XXI.

La planificación y la promoción social han acompañado a América Latina y a Costa Rica durante décadas de cambios, desigualdades, reformas institucionales y búsqueda de alternativas de desarrollo. No obstante, con frecuencia su estudio ha permanecido fragmentado entre manuales técnicos, textos parciales o aproximaciones insuficientemente articuladas entre teoría, método y praxis. Este libro busca responder a ese vacío.

Desde la trayectoria de la EPPS, la planificación y la promoción social se entienden como campos articulados de conocimiento y acción, vinculados al territorio, ciudadanía, universidad pública, desarrollo humano y transformación social. Esta obra, por tanto, no pretende ofrecer un recetario, sino una base académica sólida para la formación, la investigación, la extensión y la acción pública.

El libro se construye desde una perspectiva crítica, latinoamericana, territorial e interdisciplinaria. Dialoga con la planificación del desarrollo, la teoría crítica, la educación popular, el pensamiento complejo, la prospectiva, las epistemologías del Sur, la política pública y la evaluación, siempre en relación con la experiencia de la universidad pública costarricense y con la identidad institucional de la EPPS.

Su elaboración combina revisión bibliográfica y documental, análisis comparativo de experiencias, sistematización de aprendizajes institucionales y una lectura sostenida de los procesos desarrollados en docencia, investigación y extensión. Por ello, la obra articula reflexión conceptual y experiencia viva.

El texto se organiza en tres partes. La primera desarrolla los fundamentos históricos, teóricos, epistemológicos y paradigmáticos del campo. La segunda aborda herramientas metodológicas, procesos aplicados y praxis profesional. La tercera integra experiencias comparadas, retos contemporáneos y conclusiones orientadas al fortalecimiento disciplinar, institucional y territorial de la planificación y la promoción social.

Con ello, el libro aspira a contribuir al fortalecimiento académico de la EPPS, a la formación de nuevas generaciones de profesionales, a la consolidación de la universidad pública costarricense y al debate latinoamericano sobre planificación, promoción social, territorio y transformación.

CAPÍTULO 1

Historia de la planificación y de la promoción social:
antecedentes, evolución y construcción disciplinar

1.1. Introducción histórica: disciplina, contexto y transformación social

Hablar de planificación y de promoción social exige reconocer que ninguna de estas prácticas nació como un procedimiento técnico aislado. Ambas se fueron configurando en medio de procesos históricos complejos: la expansión del Estado moderno, las disputas por el desarrollo, la cuestión social, la educación pública, la organización comunitaria y las luchas por democratizar el acceso al bienestar. Por ello, reconstruir su historia no consiste únicamente en ordenar fechas o autores, sino en identificar las racionalidades, tensiones y proyectos de sociedad que hicieron posible su emergencia.

Desde una perspectiva latinoamericana y costarricense, esta reconstrucción resulta particularmente importante. En la experiencia de la Universidad Nacional (UNA) y de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), la planificación y la promoción social no se comprenden como campos separados: una aporta lectura estratégica, orientación de la acción pública y proyección de futuro; la otra aporta mediación social, organización comunitaria, participación y fortalecimiento de sujetos colectivos. En su articulación se expresa una tradición académica orientada a comprender la realidad para transformarla con sentido público.

La planificación, en sentido amplio, puede entenderse como una forma histórica de orientar deliberadamente la acción colectiva. Sus antecedentes se relacionan con la racionalidad moderna, la consolidación de aparatos administrativos, la industrialización y la convicción de que los procesos sociales y económicos no podían quedar librados exclusivamente al azar del mercado o a la suma dispersa de decisiones individuales. Sin embargo, esta noción se transformó con el tiempo: de una visión técnica, normativa y centralizada fue avanzando hacia enfoques estratégicos, participativos, territoriales, prospectivos y críticos (Mannheim, 1950; Keynes, 1936; Matus, 1987, 1993).

La promoción social posee una genealogía distinta, aunque convergente. Sus raíces se ubican en la preocupación por las condiciones de vida de los sectores históricamente excluidos, en la educación popular, en las prácticas de intervención comunitaria, en la organización social y en las corrientes críticas que cuestionaron la desigualdad, la marginalidad y el asistencialismo. En esta perspectiva, promover socialmente no significa “llevar ayuda” desde fuera, sino acompañar procesos mediante los cuales personas, grupos y comunidades fortalecen sus capacidades, conciencia crítica, organización y participación (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991; Ander-Egg, 2003).

El hilo conductor de este capítulo es que la planificación y la promoción social son campos históricamente tensionados. En determinados momentos predominó la racionalidad instrumental, el diseño desde arriba y la confianza en la técnica; en otros, cobraron fuerza la participación social, la crítica al poder, la educación popular, el territorio y la construcción colectiva de alternativas. Esta tensión sigue vigente y representa un elemento clave para comprender la identidad disciplinar de la EPPS.

En América Latina, la planificación no fue una copia pasiva de modelos europeos o estadounidenses. La región la reinterpretó a partir de sus propias condiciones: dependencia económica, heterogeneidad productiva, desigualdad social, fragilidad institucional y exclusión territorial. Por eso, la planificación latinoamericana se vinculó con el problema del desarrollo y con la necesidad de transformar estructuras históricas, no solo con la administración de recursos (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Sunkel y Paz, 1970).

En Costa Rica, la articulación entre el Estado social, la universidad pública y el desarrollo de los territorios generó condiciones singulares para que la planificación y la promoción social adquirieran relevancia académica y profesional. La Universidad Nacional, desde su vocación de universidad necesaria, y la EPPS, desde su propuesta formativa, contribuyeron a consolidar una lectura crítica, participativa y territorial de ambos campos. Esta trayectoria es inseparable de la docencia, la investigación, la extensión y el trabajo con comunidades e instituciones públicas.

El capítulo se organiza en nueve momentos: antecedentes europeos, antecedentes estadounidenses, surgimiento de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe, institucionalización centroamericana y costarricense, evolución de la promoción social, vínculo con la teoría crítica, educación popular e investigación-acción, tránsito hacia enfoques participativos y prospectivos, papel de la UNA y la EPPS, y balance histórico. La finalidad no es cerrar el debate, sino dejar establecida una base interpretativa para los capítulos teóricos, epistemológicos, metodológicos y aplicados que siguen.

1.2. Antecedentes europeos de la planificación

Los antecedentes europeos de la planificación se sitúan en la formación de la modernidad y en los procesos que dieron lugar a la organización racional de la vida social. Antes de que la planificación se consolidara como campo específico en el siglo XX, ya existían prácticas de previsión, ordenamiento del territorio, administración pública y regulación estatal. En ese contexto, la planificación fue emergiendo como una respuesta a sociedades cada vez

más complejas, urbanizadas e industrializadas (Comte, 2000; Weber, 1978). Henri de Saint-Simon (1975) ocupa un lugar relevante en esta genealogía porque vinculó el conocimiento, industria y organización social. Su pensamiento anticipó una idea que luego sería central para la planificación: la sociedad moderna requiere conducción, coordinación y visión de conjunto. Aunque su propuesta respondía a las condiciones de la industrialización europea, dejó instalada la preocupación por organizar racionalmente las fuerzas productivas y sociales.

Auguste Comte (2000) profundizó, desde el positivismo, en la confianza en la posibilidad de conocer científicamente la sociedad. Si bien no elaboró una teoría de la planificación como se entendería después, contribuyó a consolidar una racionalidad que suponía que los fenómenos sociales podían observarse, clasificarse y administrarse. Ese legado influyó posteriormente en modelos de planificación normativa, fuertemente apoyados en diagnósticos, previsiones y diseños técnicos.

No obstante, la planificación europea no debe entenderse únicamente por sus fundamentos intelectuales. La Revolución Industrial, la expansión urbana, la pobreza en las ciudades, los problemas sanitarios, la conflictividad laboral y la cuestión social obligaron a los Estados a intervenir de manera más activa. Urbanismo, salud pública, educación, infraestructura y política social comenzaron a ser concebidos como ámbitos que requerían coordinación institucional y mirada de mediano y largo plazo.

El análisis de Max Weber (1978) sobre la burocracia moderna ayuda a comprender otra condición histórica de la planificación: la existencia de aparatos administrativos capaces de registrar, clasificar, ejecutar y sostener decisiones públicas. Sin capacidades estatales mínimas, la planificación difícilmente habría podido convertirse en práctica institucional. La burocracia, con sus límites y riesgos de rigidez, aportó una base organizativa para traducir las decisiones políticas en acción pública.

La crisis de 1929 y las guerras mundiales marcaron un punto de inflexión. Se debilitó la confianza en la autorregulación del mercado y se fortaleció la legitimidad de la intervención estatal. John Maynard Keynes (1936) contribuyó a este cambio al cuestionar los supuestos del *laissez-faire* y defender la acción pública frente al desempleo, la crisis y los desequilibrios económicos. Su aporte no fue una teoría latinoamericana de la planificación, pero sí legitimó la intervención deliberada del Estado en la economía.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción europea y el fortalecimiento del Estado de bienestar hicieron más visible la planificación indicativa, sectorial o concertada. En varios países, la planificación buscó coordinar crecimiento, empleo, infraestructura, bienestar social y modernización productiva. No siempre se trató de planificación centralizada;

en muchos casos, fue una forma de orientación estratégica del desarrollo en economías mixtas.

El legado europeo, sin embargo, estuvo atravesado por una tensión que la planificación latinoamericana criticaría con fuerza: la tendencia a pensar el plan como producto de expertos y administraciones centrales. La participación social, el conflicto, los saberes territoriales y las desigualdades estructurales ocuparon inicialmente un lugar secundario. De ahí que Europa aportara instrumentos y racionalidad estatal, pero también una tradición tecnocrática que luego sería interpelada por enfoques críticos, participativos y situacionales (Matus, 1987; Freire, 1970b).

En síntesis, Europa dejó tres aportes principales: la idea de previsión y ordenamiento racional, la construcción de capacidades administrativas del Estado moderno y la legitimación de la intervención pública en economía y bienestar. Pero esos aportes deben leerse junto a sus límites: centralización, tecnicismo, poca sensibilidad ante el conflicto y débil incorporación de la participación social.

1.3. Antecedentes estadounidenses de la planificación

Los antecedentes estadounidenses de la planificación se configuraron de manera distinta. En Estados Unidos, la planificación se desarrolló con fuerza en torno al urbanismo, la administración pública, la gestión de políticas, la infraestructura, el uso del suelo y, posteriormente, la estrategia organizacional. Su tradición se caracterizó por un marcado pragmatismo institucional y una orientación hacia resultados, eficiencia y solución de problemas concretos (Simon, 1947; Lasswell, 1951; Mintzberg, 1994).

El planeamiento urbano y regional fue uno de los espacios tempranos de consolidación. El crecimiento acelerado de las ciudades, la expansión industrial, los problemas de vivienda, transporte y servicios básicos hicieron necesario desarrollar instrumentos de diagnóstico, zonificación, regulación y ordenamiento espacial. Esta línea aportó técnicas importantes, aunque a menudo centradas en las dimensiones física y administrativa del territorio.

El New Deal fortaleció otra dimensión de la planificación al demostrar que el Estado federal podía movilizar recursos, organizar programas públicos, generar empleo, regular mercados e impulsar obras de gran escala. En ese contexto, la planificación se asoció con la capacidad gubernamental para responder a crisis estructurales mediante intervención pública coordinada.

La administración pública estadounidense también realizó aportes decisivos. Herbert Simon (1947) introdujo el concepto de racionalidad limitada, fundamental para comprender que las decisiones no se toman en

condiciones de información perfecta ni de control absoluto. Este aporte fue importante para desplazar visiones ingenuamente normativas de la planificación hacia enfoques más atentos a organizaciones, procedimientos y restricciones reales.

Con Harold Lasswell (1951) y las ciencias de la política, la planificación se vinculó al análisis de problemas públicos, la formulación de alternativas, la toma de decisión informada y la evaluación de cursos de acción. Esta orientación permitió conectar planificación, políticas públicas y evidencia, aunque también reforzó una tendencia a tratar los procesos sociales como problemas técnicos de diseño institucional.

La segunda mitad del siglo XX incorporó la influencia de la estrategia organizacional. Autores como Drucker, Ansoff, Mintzberg y Porter desarrollaron categorías asociadas a dirección, objetivos, entorno, posicionamiento, organización y ventaja estratégica. Aunque muchas de estas nociones surgieron en el ámbito empresarial, fueron adoptadas por gobiernos, universidades, organizaciones sociales y agencias públicas (Drucker, 1954; Ansoff, 1965; Porter, 1980; Mintzberg, 1994).

Este traslado de conceptos gerenciales al sector público tuvo efectos ambivalentes. Por una parte, aportó herramientas útiles para organizar prioridades, formular metas, identificar recursos y evaluar resultados. Por otra parte, favoreció reducciones instrumentales cuando se aplicó sin considerar historia, poder, desigualdad, territorio y participación. Una planificación pública orientada únicamente a la eficiencia puede perder de vista su responsabilidad democrática y social (Habermas, 1987; Mintzberg, 1994).

Para una lectura desde la EPPS, los antecedentes estadounidenses resultan valiosos si se integran críticamente. Sus aportes metodológicos en análisis de políticas, gestión, planeamiento urbano y estrategia pueden enriquecer la formación profesional, siempre que no sustituyan la comprensión estructural, participativa y territorial que caracteriza la tradición latinoamericana de planificación y promoción social.

En balance, Norteamérica aportó pragmatismo, herramientas de toma de decisiones y cultura de evaluación. Su principal límite fue la tendencia a fragmentar los problemas en procedimientos administrativos y a subordinar la planificación a criterios de rendimiento organizacional. La apropiación latinoamericana de estos aportes requiere, por tanto, una lectura crítica y situada.

1.4. América Latina y el Caribe: surgimiento de la planificación del desarrollo

En América Latina y el Caribe, la planificación adquirió una fisonomía propia al articularse con el problema histórico del desarrollo. A diferencia de las experiencias europeas y estadounidenses, la planificación latinoamericana se configuró frente a sociedades periféricas, dependientes, heterogéneas y profundamente desiguales. Por eso, su pregunta central no fue solo cómo administrar mejor, sino cómo transformar estructuras que reproducían exclusión y subordinación (Prebisch, 1949; Furtado, 1976).

La creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la obra de Raúl Prebisch (1949) marcaron un giro decisivo. El diagnóstico centro-periferia permitió cuestionar la idea de que el subdesarrollo era una etapa previa al desarrollo. En su lugar, se interpretó como una condición histórica producida por relaciones desiguales en la economía internacional. Esta lectura hizo de la planificación una necesidad política e intelectual: si el mercado global reproducía la dependencia, el Estado debía orientar estratégicamente el cambio.

La industrialización por sustitución de importaciones, la inversión pública, la infraestructura, la política social, la integración regional y la diversificación productiva se convirtieron en componentes de los proyectos nacionales de desarrollo. En ese marco, la planificación no fue solo una técnica de programación; fue una forma de construir una dirección pública en sociedades que requerían superar desigualdades estructurales.

Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz enriquecieron este horizonte. Furtado insistió en la historicidad del subdesarrollo; Pinto aportó la categoría de heterogeneidad estructural; Sunkel y Paz subrayó las relaciones de dependencia externa y las desigualdades internas. Estos aportes permitieron entender que el desarrollo no podía reducirse al crecimiento económico, sino que exigía cambios productivos, sociales, institucionales y territoriales (Furtado, 1976; Pinto, 1970; Sunkel y Paz, 1970).

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) desempeñó un papel fundamental en la consolidación metodológica de la planificación del desarrollo. Su aporte consistió en formar cuadros técnicos, producir herramientas de diagnóstico, programación y evaluación y fortalecer capacidades estatales. Sin embargo, su relevancia no fue solo instrumental: ayudó a consolidar una visión de la planificación como un proceso articulado de análisis, decisión, estrategia y programación pública (ILPES, s. f.; Matus, 1987).

Ante las crisis económicas, las dictaduras, el endeudamiento externo y las reformas estructurales, la planificación latinoamericana fue interpelada. Muchas capacidades estatales se debilitaron y la lógica de mercado desplazó proyectos nacionales de desarrollo. Aun así, la planificación no desapareció: se transformó y comenzó a dialogar con descentralización, participación, desarrollo local, planificación estratégica, gestión territorial y prospectiva (Boisier, 2001; Matus, 1987).

Carlos Matus (1987, 1993) representa uno de los aportes latinoamericanos más decisivos. Su crítica a la planificación normativa mostró que los procesos sociales no están compuestos por variables neutras, sino por actores, intereses, poder, conflicto e incertidumbre. Planificar, desde esta perspectiva, no es diseñar un futuro ideal en abstracto, sino actuar estratégicamente en situaciones complejas y disputadas.

La educación popular, la investigación-acción participativa y las epistemologías críticas ampliaron aún más el campo. Freire, Fals Borda, Quijano y Sousa Santos contribuyeron a cuestionar las visiones verticales del desarrollo y a reconocer los saberes territoriales, populares y comunitarios. Esta contribución resulta central para la promoción social y para una planificación que no reduzca a las comunidades a beneficiarias pasivas (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991; Quijano, 2000; Sousa-Santos, 2009).

En síntesis, América Latina transformó la planificación al situarla frente a la dependencia, la desigualdad y el territorio. Su aporte principal fue mostrar que planificar no es únicamente administrar recursos, sino disputar sentidos de desarrollo, construir capacidades públicas, democratizar decisiones y orientar transformaciones estructurales. Esta herencia resulta indispensable para comprender la identidad de la planificación y la promoción social en Costa Rica y en la EPPS.

1.5. Centroamérica y Costa Rica: institucionalización de la planificación

La trayectoria de la planificación en Centroamérica está marcada por economías dependientes, desigualdades sociales profundas, concentración de la riqueza, fragilidad institucional y, en varios países, por conflictividad política y procesos de reconstrucción democrática. En ese contexto, la planificación surgió como una necesidad vinculada a la modernización estatal, lucha contra la pobreza, coordinación del desarrollo e integración regional (CEPAL, s. f.; ILPES, s. f.).

La influencia de la CEPAL, del ILPES y de la cooperación internacional fue relevante durante las décadas de 1950, 1960 y 1970. La planificación se

concebía como herramienta para promover infraestructura, ampliar servicios públicos, orientar inversión y coordinar políticas de desarrollo. Sin embargo, las condiciones políticas e institucionales de la región limitaron, en muchos casos, la continuidad de los planes y su capacidad de transformación.

La debilidad estatal, los conflictos armados, la dependencia externa y las reformas neoliberales redujeron el alcance de la planificación en varios países centroamericanos. A menudo, la acción pública quedó fragmentada en programas y proyectos financiados externamente. Esta experiencia muestra que la planificación requiere algo más que documentos técnicos: institucionalidad, legitimidad política, recursos, participación y continuidad.

Aun así, Centroamérica también desarrolló experiencias relevantes de desarrollo local, organización comunitaria, educación popular y reconstrucción social. En esos procesos, la planificación no fue únicamente tarea de ministerios centrales; también fue práctica de municipios, cooperativas, asociaciones, universidades, organizaciones sociales y comunidades que buscaron respuestas frente a vulnerabilidad, pobreza y exclusión.

Costa Rica presenta una trayectoria relativamente singular. Sin desconocer las desigualdades y tensiones, el país construyó una institucionalidad pública más estable, un Estado social con capacidades importantes y una expansión significativa de educación, salud y seguridad social. Esa densidad institucional permitió que la planificación se incorporara al lenguaje del desarrollo nacional y a la organización de políticas públicas.

La creación y consolidación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) constituyeron un hito en esta trayectoria. La planificación se institucionalizó como función pública vinculada a los planes nacionales de desarrollo, la coordinación intersectorial, la asignación de recursos y la definición de prioridades estatales.

No obstante, la planificación costarricense no puede entenderse solo desde el gobierno central. Su desarrollo también se relaciona con planificación regional, gestión local, desarrollo de los territorios, política social, educación pública y papel de las universidades. En este punto aparece una característica fundamental: la relación entre planificación, universidad pública y producción de conocimiento pertinente.

Las universidades públicas costarricenses han contribuido a formar profesionales, producir investigación, acompañar procesos territoriales y fortalecer capacidades institucionales. En el caso de la Universidad Nacional, esta función se expresó desde una vocación social y humanista que buscó articular conocimiento académico con necesidades nacionales y territoriales (CONARE, 2025; Universidad Nacional de Costa Rica, s. f.).

La dimensión territorial se volvió cada vez más importante.

Las desigualdades entre regiones, las diferencias urbano-rurales, las condiciones de zonas costeras y fronterizas, y los problemas de acceso a servicios obligaron a complejizar la planificación. De ahí la importancia de enfoques que integren diagnóstico territorial, participación ciudadana, desarrollo local y articulación institucional.

Desde esta mirada, la institucionalización de la planificación en Costa Rica no se limitó a la creación de oficinas o planes. Fue parte de un proceso de construcción estatal, democratización educativa y fortalecimiento de capacidades públicas. Ese proceso abrió espacio para que la planificación social, la promoción social y el trabajo comunitario se incorporaran posteriormente a la formación universitaria y a la acción profesional.

La EPPS emerge justamente en ese terreno histórico. No nace en un vacío, sino en un país donde la planificación formaba parte del lenguaje del desarrollo y la universidad pública asumía una misión social explícita. Su aporte consistió en articular esa tradición estatal con una perspectiva más crítica, participativa, territorial y comunitaria.

1.6. Origen y evolución histórica de la promoción social

La promoción social tiene una trayectoria distinta de la planificación, aunque profundamente relacionada. Mientras la planificación se configuró inicialmente en torno a la necesidad de organizar procesos económicos, estatales y territoriales, la promoción social emergió más directamente vinculada a la cuestión social, la desigualdad, la educación, la organización comunitaria y la construcción de capacidades colectivas.

En sus antecedentes, la promoción social se conecta con experiencias de trabajo comunitario, educación social, desarrollo comunitario, cooperativismo, organización barrial, movimientos campesinos y prácticas orientadas a enfrentar pobreza y exclusión. Durante buena parte del siglo XX, estas experiencias asumieron formas variadas: algunas asistenciales e integradoras, otras más participativas y críticas (Ander-Egg, 2003; Marchioni, 1999).

En América Latina, la promoción social adquirió mayor densidad al entrar en diálogo con debates sobre desarrollo, dependencia, pobreza, educación popular y transformación social. La comunidad dejó de ser pensada únicamente como destinataria de programas y comenzó a ser reconocida como sujeto capaz de organización, aprendizaje y acción colectiva (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991).

Este giro fue impulsado por la educación popular, la teología de la liberación, la investigación-acción participativa y las críticas a modelos verticales de

desarrollo. La promoción social empezó a entenderse como una práctica pedagógica, ética y política orientada a fortalecer conciencia, organización, liderazgo y participación. Su centro dejó de ser la asistencia y pasó a ser la construcción de sujetos sociales.

La promoción social se consolidó como un campo interdisciplinario. Se nutrió de pedagogía, sociología, psicología social, trabajo social, organización comunitaria, planificación social y educación popular. Su especificidad no se definió solo por un objeto teórico, sino por una práctica: acompañar procesos comunitarios, mediar entre actores, facilitar participación, promover organización y articular instituciones con territorios (Pichardo-Muñoz, 1997).

En Costa Rica, la promoción social encontró un terreno fértil en el Estado social, en las políticas públicas y en la expansión de instituciones orientadas al bienestar. Su consolidación como campo académico y profesional adquirió especial relevancia con la Universidad Nacional y la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), donde se integró a procesos de docencia, investigación, extensión y trabajo territorial.

La institucionalización universitaria permitió dotar a la promoción social de marcos conceptuales, metodologías participativas, criterios éticos y una orientación más explícitamente crítica. En el contexto de la UNA, la promoción social se vinculó con la universidad necesaria, el compromiso con sectores populares, la formación humanista y la producción de conocimiento al servicio del bien común.

Con el tiempo, sus ámbitos de acción se ampliaron hacia desarrollo local, gestión territorial, ciudadanía, derechos humanos, liderazgo comunitario, mediación sociocultural e innovación social. Esta expansión también produjo tensiones: el riesgo de convertir la promoción social en animación comunitaria sin base estructural, técnica participativa despolitizada o acompañamiento sin horizonte transformador.

En balance, la promoción social puede entenderse como una disciplina-práctica orientada a fortalecer dignidad, participación, organización y ciudadanía. Su historia muestra un desplazamiento de enfoques asistenciales hacia perspectivas críticas, pedagógicas y transformadoras. En ese punto converge con la planificación cuando esta abandona formas tecnocráticas y se orienta hacia lo social, lo territorial, lo participativo y lo prospectivo.

1.7. Promoción social, teoría crítica, educación popular e investigación-acción

La consolidación latinoamericana de la promoción social no puede entenderse sin teoría crítica, educación popular e investigación-acción participativa. Estas corrientes transformaron su sentido: de práctica de

integración o acompañamiento comunitario pasó a afirmarse como praxis crítica, pedagógica y emancipadora, orientada a comprender, cuestionar y transformar condiciones de desigualdad (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991; Dussel, 1998).

Paulo Freire (1970b) ocupa un lugar central porque cuestionó la educación bancaria y propuso una pedagogía del diálogo, la problematización y la praxis. Para la promoción social, este aporte significó reconocer que las personas y comunidades no son receptoras pasivas de intervención, sino sujetos capaces de leer críticamente su realidad y actuar sobre ella.

La concientización, en este marco, no debe reducirse a una consigna. Implica un proceso de lectura crítica del mundo, reconocimiento de condiciones históricas y construcción de acción colectiva. Por eso, una promoción social inspirada en Freire no se agota en ejecutar actividades; facilita procesos de diálogo, reflexión y organización desde la experiencia concreta de los sujetos.

Orlando Fals Borda (1991) aportó una base metodológica decisiva mediante la investigación-acción participativa. Su crítica a la separación rígida entre investigador y comunidad permitió comprender que el conocimiento puede construirse con los actores sociales, no solo sobre ellos. Esta perspectiva es esencial para la promoción social porque vincula diagnóstico, reflexión, organización y acción transformadora.

La investigación-acción participativa ayudó a superar tanto el asistencialismo como la improvisación. Proporcionó una ruta para articular saber académico, saber popular, sistematización, participación y cambio social. En la práctica profesional, esto exige reconocer los saberes comunitarios y evitar que la técnica sustituya el diálogo político y pedagógico.

La teoría crítica latinoamericana reforzó esta orientación. Enrique Dussel insistió en la centralidad ética de la vida concreta y de la responsabilidad ante el sufrimiento evitable. Franz Hinkelammert cuestionó la racionalidad instrumental que sacrifica la vida en nombre de la eficiencia. Ambas perspectivas permiten sostener que la promoción social no puede quedar subordinada a métricas descontextualizadas o a la mera administración de programas (Dussel, 1998; Hinkelammert, 2005).

Quijano y Boaventura de Sousa Santos aportaron elementos para problematizar la colonialidad del saber y reconocer epistemologías construidas desde pueblos, territorios y experiencias subalternizadas. Para la promoción social, esto implica asumir que las comunidades no son espacios vacíos, sino territorios de memoria, cultura, saber y capacidad política (Quijano, 2000; Sousa-Santos, 2009).

Estas corrientes transforman la promoción social en tres sentidos: la hacen crítica porque identifica poder y desigualdad; pedagógica porque promueve

diálogo y aprendizaje colectivo; y metodológica porque vincula investigación, participación y acción. Tal articulación resulta central para la EPPS, cuya identidad histórica no debe entenderse únicamente como formación técnica, sino que se vincula con universidad pública, ciudadanía, territorio y transformación social.

1.8. Del enfoque técnico al enfoque crítico, participativo, territorial y prospectivo

La evolución de la planificación y la promoción social puede leerse como un tránsito desde enfoques predominantemente técnicos, normativos y centralizados hacia perspectivas críticas, participativas, territoriales y prospectivas. Este tránsito no ha sido lineal. En la práctica conviven todavía formas tecnocráticas, enfoques gerenciales, experiencias participativas y propuestas críticas. Sin embargo, la tendencia histórica permite identificar una ampliación del campo (Matus, 1993; Godet y Durance, 2007).

En sus formulaciones iniciales, la planificación estuvo asociada a la racionalidad técnica: diagnóstico, metas, programación, recursos, responsables y cronogramas. Estos elementos son necesarios, pero resultan insuficientes cuando se ignoran conflicto, poder, cultura, territorio e incertidumbre. Una planificación que solo organiza procedimientos puede volverse incapaz de interpretar la complejidad social.

La promoción social también enfrentó ese riesgo. Cuando se la reduce a técnicas de animación, capacitación o acompañamiento, pierde su dimensión política y pedagógica. Por eso, el giro crítico consistió en reconocer que la participación no es un requisito formal del proyecto, sino una condición para construir sujetos, acuerdos, capacidades y legitimidad social.

La planificación estratégica situacional de Carlos Matus fue fundamental para esta transformación. Al reconocer que los procesos sociales están constituidos por actores con intereses, recursos y proyectos distintos, Matus colocó la planificación en el terreno de la estrategia, la gobernabilidad y el conflicto. Planificar dejó de ser únicamente diseñar un futuro deseable y pasó a ser actuar en situaciones complejas y disputadas (1987, 1993).

El desarrollo local y la gestión territorial ampliaron todavía más esta mirada. El territorio comenzó a entenderse como una construcción histórica, social, cultural y política, no solo como un espacio administrativo. Desde la experiencia de la planificación y la promoción social, esto implica reconocer identidades, desigualdades, instituciones, redes, memorias y capacidades locales (Boisier, 2001).

La prospectiva incorporó el problema del futuro. Crisis climática, transformaciones tecnológicas, cambios demográficos, incertidumbre global

y reconfiguraciones productivas obligan a planificar más allá del corto plazo. Los estudios de futuro y la construcción de escenarios permiten explorar tendencias, anticipar riesgos, imaginar alternativas y formular apuestas estratégicas con responsabilidad pública (Godet y Durance, 2007; Medina-Vásquez y Ortegón, 2006).

En este tránsito, la técnica no desaparece. Lo que cambia es su lugar. Indicadores, matrices, planes, programas y proyectos siguen siendo necesarios, pero deben estar subordinados a fines éticos, democráticos y territoriales. La técnica sin orientación crítica puede ordenar la reproducción de desigualdades; la crítica sin método puede quedarse en la declaración. El desafío disciplinar consiste en articular ambas dimensiones.

Para la EPPS, esta articulación es constitutiva. Planificar y promover socialmente significa leer contextos, identificar problemas, comprender a las personas actoras, construir participación, definir estrategias, gestionar recursos, evaluar procesos y proyectar futuros. La convergencia entre planificación y promoción social se vuelve así una respuesta académica y profesional a la complejidad de los problemas contemporáneos.

1.9. La Universidad Nacional y la EPPS en la construcción disciplinar costarricense

La Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica ocupa un lugar singular en la historia de la planificación y la promoción social. Su surgimiento se relaciona con un proyecto de democratización del conocimiento, ampliación del acceso a la educación superior y compromiso de la universidad pública con las grandes necesidades nacionales. La noción de universidad necesaria expresa esa vocación de producir conocimiento vinculado con territorios, sectores populares y problemas públicos.

En ese marco, la Escuela de Planificación y Promoción Social representa una innovación académica relevante. La EPPS no se limitó a reproducir modelos disciplinarios existentes; contribuyó a construir una articulación propia entre planificación y promoción social, teoría y práctica, docencia y extensión, investigación y acción territorial. Su aporte consiste en mostrar que la planificación requiere sensibilidad social y que la promoción social requiere visión estratégica.

La formación impulsada por la EPPS ha buscado preparar profesionales capaces de leer críticamente la realidad, trabajar con actores diversos, formular procesos de planificación, acompañar comunidades, articular instituciones y actuar en contextos de desigualdad territorial. Esta orientación requiere una base teórica, metodológica y ética que supere tanto el tecnicismo como el activismo sin sistematicidad.

Una de las contribuciones más importantes de la Escuela ha sido romper la falsa separación entre planificación como tarea de oficina y promoción social como acción comunitaria aislada. La experiencia académica y territorial demuestra que los problemas públicos requieren ambas dimensiones: análisis estructural, estrategia, participación, organización, mediación y construcción de acuerdos.

La vinculación territorial ha sido central en esta identidad. La Escuela ha desarrollado prácticas académicas, proyectos, investigaciones y procesos de extensión en diálogo con comunidades rurales, urbanas, costeras, gobiernos locales, instituciones públicas y organizaciones sociales. Esa experiencia permite afirmar que el conocimiento disciplinar también se construye en el encuentro con problemas concretos del país.

Programas y espacios académicos como PIEPPS, PIPEDE y CAMBIOS, entre otros, muestran que la EPPS no es solo una unidad de formación profesional. También es un espacio de construcción disciplinar, innovación metodológica, investigación aplicada y articulación entre universidad y sociedad.

La UNA ha brindado el marco institucional para esta propuesta. Su carácter público, humanista y social permitió que la planificación y la promoción social se afirmaran como campos vinculados con justicia social, desarrollo humano, autonomía universitaria, territorio y ciudadanía. Esta orientación diferencia la propuesta de modelos universitarios centrados exclusivamente en el mercado, eficiencia o formación instrumental.

La historia de la EPPS debe leerse, por tanto, como una contribución costarricense a la construcción disciplinar. Planificar y promover socialmente no son actividades yuxtapuestas; forman una unidad de conocimiento y acción orientada a comprender la realidad, fortalecer a los sujetos, construir estrategias y acompañar transformaciones territoriales. Este es uno de los principales aportes que el libro debe defender con claridad.

1.10. Balance histórico del capítulo

El recorrido realizado permite afirmar que la planificación y la promoción social son campos históricamente contruidos, atravesados por racionalidades, conflictos y proyectos de sociedad. Sus trayectorias no son idénticas, pero convergen progresivamente en torno a una preocupación común: orientar la acción colectiva para transformar realidades sociales complejas.

Los antecedentes europeos aportaron racionalidad administrativa, previsión, intervención estatal y capacidades institucionales. Sin embargo, también

dejaron una impronta técnica y centralizada que resultó insuficiente frente a la participación, el conflicto y la desigualdad. Los antecedentes estadounidenses aportaron pragmatismo, análisis de políticas, urbanismo, gestión y estrategia, pero tendieron en ocasiones a reducir la planificación a eficiencia organizacional.

América Latina y el Caribe transformaron el sentido de la planificación al vincularla con desarrollo, dependencia, heterogeneidad estructural y desigualdad social. La CEPAL, el ILPES y autores como Prebisch, Furtado, Pinto, Sunkel, Paz y Matus permitieron comprender la planificación como herramienta crítica de transformación y no solo como técnica de administración.

La promoción social, por su parte, pasó de enfoques asistenciales o adaptativos a perspectivas críticas, pedagógicas y transformadoras. Freire, Fals Borda, Dussel, Hinkelammert, Quijano y Sousa Santos contribuyeron a ubicar en el centro la conciencia crítica, la organización, la participación, la dignidad humana y el reconocimiento de saberes territoriales.

Centroamérica y Costa Rica muestran que la planificación depende de condiciones institucionales, políticas y territoriales concretas. En Costa Rica, el Estado social, la universidad pública y la expansión de capacidades educativas hicieron posible una trayectoria particular. La Universidad Nacional y la EPPS representan una expresión académica de esa historia, al articular planificación, promoción social, investigación, extensión y trabajo territorial.

El balance general del capítulo ayuda a identificar una tendencia de largo plazo: el paso de enfoques técnico-instrumentales hacia perspectivas críticas, participativas, territoriales y prospectivas. Esta evolución no elimina la importancia de la técnica, pero la ubica dentro de horizontes más amplios: ética, ciudadanía, justicia social, democratización del conocimiento, desarrollo de los territorios y proyección de futuros posibles.

Con esta base histórica, los capítulos siguientes pueden profundizar en los fundamentos teóricos, epistemológicos, metodológicos y aplicados de la planificación y la promoción social. El sentido de la obra no es presentar un manual neutro, sino contribuir a una comprensión crítica de campos que, desde la EPPS y la universidad pública costarricense, buscan el bien común y al cambio social.

CAPÍTULO 2

Fundamentos teóricos de la planificación y promoción
social

2.1. Introducción: teoría, comprensión y transformación social

La planificación y la promoción social no pueden reducirse a un conjunto de técnicas destinadas a resolver problemas inmediatos. Su sentido académico y profesional se comprende mejor cuando se las analiza como campos de conocimiento, acción pública y mediación social. Ambas se ocupan de realidades complejas: desigualdad, territorio, organización comunitaria, políticas públicas, ciudadanía, desarrollo y transformación institucional. Por esa razón, toda práctica de planificación o promoción social contiene, de manera explícita o implícita, una forma de interpretar la sociedad.

La teoría no debe verse como un adorno externo de la práctica. Tampoco es un requisito formal que se añade al final para dar una apariencia académica a decisiones ya tomadas. Su función es más profunda: permite nombrar problemas, distinguir niveles de análisis, reconocer relaciones de poder, ordenar evidencias, interpretar procesos y orientar decisiones. Una intervención sin base teórica puede ser activa, pero corre el riesgo de volverse improvisada; una teoría sin contacto con la realidad puede ser rigurosa en apariencia, pero socialmente estéril.

En la tradición latinoamericana, esta relación entre teoría y práctica adquiere una densidad particular. La planificación del desarrollo, la educación popular, la investigación-acción participativa, la teoría crítica, la perspectiva territorial y los enfoques de complejidad surgieron en diálogo con sociedades marcadas por dependencia, desigualdad, exclusión y disputa por el sentido del desarrollo. Por eso, la teoría no se agota en explicar la realidad: también ayuda a construir criterios para transformarla con responsabilidad histórica y sentido público (Prebisch, 1949; Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991; Matus, 1987, 1993).

Desde la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional (UNA), esta discusión resulta especialmente relevante. La identidad del campo no se sostiene únicamente en saber formular planes o ejecutar procesos comunitarios, sino en articular lectura estructural, mediación territorial, diálogo de saberes, organización social y acción pública. La planificación aporta orientación estratégica, visión de futuro y capacidad de coordinación; la promoción social aporta pedagogía, participación, fortalecimiento de sujetos colectivos y vínculo con los territorios.

Este capítulo desarrolla los fundamentos teóricos que permiten comprender dicha articulación. Primero se examina la planificación como campo de conocimiento y acción; luego se aborda la promoción social como proceso educativo, organizativo y transformador. Posteriormente se analizan categorías centrales —desarrollo, territorio, comunidad, participación,

ciudadanía, poder, Estado y políticas públicas— y se integran aportes de la teoría crítica latinoamericana, del pensamiento complejo y de la interdisciplinariedad. El cierre propone un balance sobre la relación entre planificación y promoción social como núcleo disciplinar de la EPPS.

2.2. La planificación como campo teórico de conocimiento y acción

Planificar implica orientar deliberadamente la acción hacia fines socialmente relevantes. Esta primera aproximación es útil, pero insuficiente. La planificación no se limita a prever actividades, distribuir recursos o producir un documento. Supone interpretar una situación, reconocer problemas, identificar actores, valorar restricciones, construir alternativas, tomar decisiones y sostener procesos de seguimiento y aprendizaje.

En sus formulaciones más normativas, la planificación se asoció con la previsión racional y con la posibilidad de ordenar la acción desde diagnósticos técnicos. Esa herencia aportó instrumentos valiosos: análisis de situación, formulación de objetivos, programación, asignación de recursos, definición de metas y evaluación de resultados. Sin embargo, también generó una tendencia a tratar los procesos sociales como si fueran estables, controlables y plenamente observables desde una posición experta.

La experiencia latinoamericana obligó a cuestionar esa simplificación. La planificación del desarrollo mostró que los problemas públicos no son únicamente déficits técnicos, sino expresiones de estructuras históricas, conflictos distributivos, desigualdades territoriales y relaciones de poder. En este marco, planificar no puede limitarse a diseñar un futuro deseable en abstracto; exige comprender las condiciones concretas en las que las personas actoras pueden o no actuar (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Sunkel y Paz, 1970).

Carlos Matus (1987, 1993) contribuyó de manera decisiva a este giro. Su crítica a la planificación normativa permitió comprender que la realidad se presenta como situación: un campo donde interactúan actores con intereses, recursos, interpretaciones y capacidades diferentes. De ahí que la planificación deba pensarse como práctica estratégica, situada y política. El plan no es una simple hoja de ruta; es una apuesta de acción en medio de incertidumbre, conflicto y restricción.

Desde esta perspectiva, la planificación posee varias dimensiones. Es analítica, porque requiere comprender problemas y relaciones causales. Es normativa, porque define finalidades y criterios de prioridad. Es estratégica, porque trabaja con actores, correlaciones de fuerza y posibilidades de acción. Es institucional, porque necesita capacidades, reglas, procedimientos y recursos. Es territorial, porque toda acción se concreta en

espacios sociales específicos. Y es ética, porque sus decisiones afectan derechos, oportunidades y condiciones de vida.

Una reducción frecuente consiste en confundir planificación con el plan escrito. El plan es importante, pero no sustituye el proceso. Puede haber documentos formalmente correctos que no transforman nada, así como procesos de planificación sólidos que se expresan en instrumentos diversos: agendas, programas, proyectos, acuerdos territoriales, escenarios, sistemas de seguimiento o mecanismos de participación. Lo central no es la existencia del documento, sino la capacidad de orientar la acción colectiva con coherencia, legitimidad y aprendizaje.

Para la planificación vinculada con la educación, el desarrollo social y el territorio, esta comprensión es fundamental. La educación pública, las comunidades, las instituciones y los territorios no son objetos mecánicos de administración. Son campos atravesados por intereses, sentidos, memorias y expectativas. Por ello, una planificación socialmente responsable debe preguntarse no solo qué se hará y con qué recursos, sino para quién, con quién, desde qué lectura de la realidad, bajo qué criterios de justicia y con qué horizonte de transformación.

2.3. La promoción social como proceso educativo, organizativo y transformador

La promoción social se distingue de las prácticas asistenciales porque no coloca a las personas o comunidades como receptoras pasivas de ayuda. Su núcleo está en fortalecer capacidades individuales y colectivas para comprender la realidad, organizarse, participar, incidir y construir alternativas. Por eso, la promoción social no puede separarse de la educación popular, la organización comunitaria, la participación ciudadana y la acción territorial.

En una lectura crítica, promover socialmente no significa sustituir a los sujetos ni hablar en su nombre. Significa acompañar procesos en los que los actores sociales puedan reconocer sus problemas, leer sus condiciones, recuperar saberes, fortalecer vínculos y construir estrategias de acción. Este acompañamiento requiere método, sensibilidad ética, conocimiento del contexto y capacidad de diálogo. No se trata de improvisar actividades comunitarias, sino de facilitar procesos de aprendizaje y organización con sentido emancipador.

Paulo Freire (1970b) ofrece una base indispensable para comprender esta orientación. Su crítica a la educación bancaria y su defensa del diálogo, la problematización y la praxis permiten entender que todo proceso educativo

tiene consecuencias políticas. La promoción social, cuando asume esta herencia, se convierte en una mediación pedagógica para que las comunidades no solo reciban información, sino que produzcan comprensión crítica de su propia situación.

Orlando Fals Borda (1991) complementa esta perspectiva al cuestionar la separación rígida entre investigador y comunidad. La investigación-acción participativa muestra que el conocimiento puede construirse con los actores sociales y orientarse a la transformación. En la promoción social, este aporte resulta central: diagnosticar, planificar y actuar no son etapas externas impuestas desde fuera, sino momentos de una construcción colectiva en la que la experiencia local tiene valor epistemológico y político.

La promoción social también posee una dimensión organizativa. La conciencia crítica, por sí sola, no garantiza incidencia. Para que las comunidades puedan actuar en la vida pública, requieren estructuras, liderazgos, redes, acuerdos, mecanismos de deliberación y capacidades para sostener procesos. Asociaciones, comités, cooperativas, organizaciones territoriales, grupos juveniles, redes de mujeres, colectivos culturales y espacios comunitarios constituyen mediaciones concretas de participación.

En el caso de la EPPS, esta dimensión resulta constitutiva. La promoción social no aparece como complemento secundario de la planificación, sino como campo que aporta contacto con la vida cotidiana, lectura de actores, trabajo con grupos, pedagogía social y comprensión del territorio. Su relación con la planificación permite evitar dos riesgos: una planificación tecnocrática sin sujetos y una promoción social voluntarista sin estrategia. La articulación de ambas fortalece la capacidad de transformar condiciones concretas mediante la participación y dirección.

2.4. Desarrollo, territorio y comunidad como categorías centrales

Desarrollo, territorio y comunidad son categorías centrales para comprender la planificación y la promoción social. No son palabras intercambiables ni etiquetas de uso general; organizan la manera en que se interpreta la realidad y se orienta la acción. Cada una aporta un nivel diferente de análisis: el desarrollo remite al horizonte de cambio; el territorio, al espacio social donde ese cambio se disputa; la comunidad, a los sujetos, vínculos y formas de vida que participan en ese proceso.

El desarrollo fue durante mucho tiempo asociado con crecimiento económico, industrialización o incremento de la productividad. Esa lectura permitió medir ciertos avances materiales, pero dejó fuera dimensiones

decisivas: distribución, derechos, cultura, sostenibilidad, participación, género, territorio y calidad de vida. La experiencia latinoamericana mostró que puede existir crecimiento con desigualdad, modernización con exclusión y expansión económica sin bienestar social.

Desde la CEPAL y el pensamiento estructuralista, el desarrollo comenzó a entenderse como un proceso condicionado por la inserción periférica de la región, la heterogeneidad productiva y la dependencia externa. Autores como Prebisch, Furtado, Pinto, Sunkel y Paz ayudaron a mostrar que el subdesarrollo no era una simple etapa atrasada, sino una relación histórica producida por estructuras internas y externas de desigualdad (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Pinto, 1970; Sunkel y Paz, 1970).

Para la planificación y la promoción social, esta discusión tiene consecuencias directas. Si el desarrollo se entiende únicamente como crecimiento, la intervención busca metas económicas. Si se entiende como ampliación de capacidades, derechos, inclusión, sostenibilidad y vida digna, entonces las prioridades cambian: importan las brechas territoriales, la participación de los actores, la calidad de los servicios públicos, la organización social y la capacidad institucional para sostener transformaciones.

El territorio, por su parte, no debe considerarse como una superficie en la que se apliquen programas. Es una construcción histórica y social. En él confluyen relaciones económicas, identidades, memorias, conflictos, instituciones, redes de poder, recursos naturales, prácticas culturales y expectativas de futuro. Por eso, planificar territorialmente exige leer dinámicas concretas y no aplicar recetas uniformes.

La comunidad completa este eje conceptual, pero debe abordarse con cuidado. No es un espacio naturalmente armónico ni homogéneo. En toda comunidad existen diferencias, tensiones, liderazgos, desigualdades y conflictos. Aun así, representa un ámbito fundamental de pertenencia, cooperación, memoria, organización y acción colectiva. La promoción social trabaja precisamente en ese nivel: fortalece vínculos, capacidades y mediaciones para que las personas puedan actuar con otros.

El desarrollo de los territorios favorece la articulación entre estas tres categorías. No se limita a descentralizar programas ni a ejecutar proyectos locales. Implica construir capacidades en los territorios, reconocer actores, fortalecer instituciones, ordenar prioridades, cuidar recursos, ampliar derechos y generar proyectos compartidos. En esta lógica, la planificación aporta visión estratégica y coordinación, mientras la promoción social aporta organización, participación y diálogo comunitario (Boisier, 2001; Coraggio, 1994; Pichardo-Muñoz, 1997).

2.5. Participación, organización social, ciudadanía y poder

La participación es una de las categorías más utilizadas y, al mismo tiempo, una de las más banalizadas en el lenguaje institucional. Con frecuencia se la invoca como requisito formal: convocar una reunión, abrir una consulta o solicitar la validación de decisiones ya tomadas. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, participar no significa estar presente de manera decorativa. Implica contar con información, voz, capacidad de deliberación, posibilidad de incidencia y reconocimiento como sujeto político.

Para la promoción social, esta precisión es fundamental. Un proceso participativo no se mide solo por el número de asistentes, sino por la calidad del diálogo, la claridad de las reglas, la distribución de la palabra, la posibilidad real de influir en decisiones y la continuidad del proceso. Participar es aprender, organizarse y ejercer ciudadanía; por eso requiere tiempo, confianza, mediación pedagógica y condiciones materiales.

La organización social es la dimensión que permite sostener la participación más allá de eventos puntuales. Sin organización, la voz comunitaria se fragmenta; con organización, los actores pueden construir agendas, negociar, exigir derechos, cuidar bienes comunes y formular propuestas. La organización no elimina los conflictos, pero sí ofrece mecanismos para procesarlos colectivamente.

La ciudadanía tampoco puede reducirse al estatus jurídico. En sociedades desiguales, el reconocimiento legal no siempre se traduce en capacidad efectiva de ejercer derechos. Desde la planificación y la promoción social, la ciudadanía debe comprenderse como práctica: derecho a participar, posibilidad de incidir, acceso a servicios, reconocimiento de identidades, pertenencia territorial y capacidad de exigir responsabilidades públicas.

La categoría de poder permite profundizar este análisis. Los procesos de desarrollo, intervención social y planificación no ocurren en espacios neutros. Existen actores con recursos desiguales, instituciones con autoridad, grupos con mayor capacidad de presión y comunidades históricamente excluidas. Por eso, una planificación que ignore el poder puede terminar reproduciendo las mismas desigualdades que pretende enfrentar.

La teoría crítica latinoamericana y los estudios sobre colonialidad del poder recuerdan que las desigualdades actuales tienen raíces históricas. No se trata solo de falta de participación o de baja eficiencia institucional; también hay estructuras de dominación económica, cultural, epistémica y territorial. En este punto, la planificación y la promoción social comparten una tarea: construir mediaciones para que la participación sea incidencia, la organización sea capacidad colectiva y la ciudadanía sea ejercicio efectivo de derechos (Quijano, 2000; Sousa-Santos, 2009).

2.6. Estado, políticas públicas y transformación social

El Estado es una categoría ineludible para la planificación y la promoción social. No solo porque concentra competencias, recursos y normas, sino porque organiza buena parte de la acción pública. Planificar supone coordinar actores, asignar prioridades, definir metas, regular procesos y fortalecer capacidades institucionales. Promover socialmente, por su parte, implica mediar entre comunidades, instituciones y políticas públicas.

No obstante, el Estado no debe verse como actor homogéneo o neutral. En América Latina ha sido simultáneamente espacio de ampliación de derechos, aparato de control, mediación de conflictos, productor de políticas sociales y escenario de disputa entre proyectos de sociedad. Puede fortalecer capacidades públicas y, al mismo tiempo, reproducir desigualdades cuando actúa de manera centralizada, excluyente o burocrática.

Las políticas públicas constituyen una forma concreta mediante la cual el Estado interpreta problemas y organiza respuestas. Toda política define qué se considera problema, qué población se reconoce como destinataria, qué recursos se asignan, qué instrumentos se utilizan y qué resultados se esperan. Por ello, la política pública nunca es puramente técnica: expresa valores, prioridades, correlaciones de poder e imaginarios de desarrollo.

La planificación aporta a las políticas públicas una lógica orientada estratégicamente. Permite ordenar objetivos, vincular medios y fines, prever recursos, establecer metas, articular instituciones y construir sistemas de seguimiento. Sin planificación, la política corre el riesgo de dispersarse en acciones aisladas. Pero sin promoción social, participación y lectura territorial, la planificación puede quedar encerrada en oficinas, formularios y procedimientos alejados de la vida cotidiana.

La transformación social requiere articular ambos planos. Las instituciones necesitan capacidad técnica y continuidad; las comunidades necesitan voz, organización e incidencia; los territorios requieren respuestas diferenciadas; y las políticas públicas deben ser evaluadas por su capacidad de ampliar derechos, reducir brechas y generar valor público. Desde esta lectura, la planificación y la promoción social no compiten: se complementan como dimensiones de una acción pública democrática.

Para la EPPS, esta relación es especialmente significativa. Formar profesionales en planificación y promoción social implica preparar personas capaces de leer el Estado, dialogar con comunidades, comprender políticas públicas, manejar herramientas metodológicas y sostener una ética de servicio público. El horizonte no es administrar programas de manera rutinaria, sino contribuir a procesos de cambio social con fundamento teórico, rigor técnico y compromiso territorial.

2.7. Aportes de la teoría crítica latinoamericana

La teoría crítica latinoamericana ofrece herramientas indispensables para evitar que la planificación y la promoción social se conviertan en prácticas meramente instrumentales. Su aporte principal consiste en recordar que los procesos sociales no pueden analizarse al margen de la desigualdad, la dependencia, la colonialidad, la exclusión y las luchas por la dignidad. Por ello, no basta con preguntar cómo hacer más eficiente una intervención; también es necesario preguntar a qué proyecto de sociedad sirve.

La pedagogía de Paulo Freire (1970b) aporta una comprensión profundamente ética y política de la acción educativa. Su énfasis en el diálogo, la conciencia crítica y la praxis permite pensar la promoción social como proceso de construcción de sujetos, no como transmisión vertical de soluciones. Esta perspectiva obliga a respetar la experiencia de las comunidades y a reconocerlas como productoras de saber.

Orlando Fals Borda (1991), desde la investigación-acción participativa, cuestiona la separación entre conocimiento académico y experiencia popular. Para la planificación y la promoción social, esto significa que el diagnóstico no puede ser solo extracción de información. Debe convertirse en un proceso de aprendizaje compartido, donde los actores comprendan su realidad y participen en la construcción de alternativas.

Enrique Dussel (1998) aporta una filosofía de la liberación centrada en la vida concreta de las personas y en la responsabilidad ante las víctimas de sistemas excluyentes. Esta perspectiva es relevante porque sitúa la ética en el centro de la acción social. Una planificación que no se pregunte por la vida que protege, las exclusiones que enfrenta y los derechos que amplía puede volverse técnicamente correcta, pero políticamente insuficiente.

Boaventura de Sousa Santos contribuye con la crítica a la monocultura del saber y con la necesidad de reconocer epistemologías construidas desde el Sur. Para la promoción social, esta idea es decisiva: las comunidades no son espacios vacíos que esperan ser instruidos; poseen memorias, conocimientos, estrategias y formas de interpretación que deben dialogar con el saber académico (Sousa-Santos, 2009).

Aníbal Quijano (2000), al problematizar la colonialidad del poder, ayuda a comprender que muchas formas contemporáneas de desigualdad no son accidentales ni recientes. Están inscritas en patrones históricos de clasificación social, dominación económica y subordinación cultural. Para la planificación, esta lectura impide pensar el desarrollo como proceso neutral; para la promoción social, obliga a reconocer las condiciones estructurales que limitan la participación efectiva.

En conjunto, estos aportes permiten formular una advertencia central: la planificación y la promoción social pierden densidad cuando se separan de la crítica social. Su función no es solo ordenar acciones, facilitar talleres ni ejecutar proyectos. Su tarea más profunda es contribuir a que instituciones, comunidades y territorios construyan alternativas frente a formas históricas de desigualdad y exclusión.

2.8. Pensamiento complejo, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad

Los problemas que enfrenta la planificación y la promoción social no son simples. La pobreza, la desigualdad territorial, el deterioro ambiental, la fragmentación institucional, la exclusión educativa, la violencia, la crisis climática, la transformación digital y la pérdida de confianza pública no pueden explicarse por una sola variable. Son fenómenos interdependientes, históricos y cambiantes. Por ello, el pensamiento complejo resulta una base teórica necesaria.

Edgar Morin advierte que el conocimiento fragmentado reduce la capacidad de comprender la realidad. Esta advertencia es particularmente importante para los campos profesionales que trabajan con problemas sociales concretos. Una intervención puede fracasar no por falta de voluntad, sino por haber separado dimensiones que, en la vida real, están unidas: economía, cultura, territorio, ambiente, instituciones, subjetividad y poder (Morin, 1999, 2005).

La planificación, al asumir la complejidad, abandona la idea de control total. No renuncia al método ni a la estrategia, pero reconoce incertidumbre, interacción entre personas actoras, efectos no previstos y necesidad de aprendizaje continuo. Esto exige construir escenarios, revisar supuestos, monitorear cambios y ajustar decisiones. La prospectiva y la planificación estratégica adquieren sentido precisamente porque el futuro no está dado, sino que se disputa y se construye.

La promoción social también requiere pensamiento complejo. Una comunidad no puede comprenderse únicamente a partir de indicadores socioeconómicos. Deben considerarse historia local, redes de confianza, liderazgos, conflictos, identidades culturales, relaciones con instituciones, expectativas de los jóvenes, experiencias de mujeres, dinámicas productivas, ambiente y memoria colectiva. La realidad comunitaria es relacional, no lineal.

La interdisciplinariedad permite reunir aportes de diferentes campos: sociología, economía, educación, trabajo social, geografía, ciencia política, administración pública, estudios ambientales, antropología, historia y

evaluación. Pero no basta con sumar disciplinas. Se requiere diálogo real entre marcos teóricos y métodos para construir una comprensión integrada de los problemas.

La transdisciplinariedad lleva esta exigencia más lejos, porque incorpora saberes no académicos: conocimientos comunitarios, experiencias institucionales, memorias territoriales, prácticas organizativas y aprendizajes surgidos de la acción. Para la EPPS, esta orientación es coherente con una tradición universitaria que articula docencia, investigación, extensión y acción social. La universidad no solo observa territorios; aprende con ellos y aporta a su transformación.

2.9. Articulación teórica entre planificación y promoción social

La relación entre planificación y promoción social puede entenderse como una articulación entre dirección estratégica y construcción social de capacidades. La planificación aporta lectura estructural, ordenamiento de prioridades, formulación de objetivos, coordinación institucional y visión de futuro. La promoción social aporta diálogo, participación, organización, educación popular, mediación territorial y fortalecimiento de sujetos colectivos.

Cuando se separan, ambas pierden potencia. Una planificación sin promoción social corre el riesgo de volverse tecnocrática: define metas, indicadores y programas sin comprender lo suficiente a las personas actoras que deben participar en su construcción. Una promoción social sin planificación puede volverse fragmentaria: genera participación y entusiasmo, pero carece de horizonte estratégico, continuidad institucional o capacidad de incidir en políticas públicas.

Su integración permite construir procesos más completos. Primero, favorece diagnósticos participativos que combinan evidencia técnica y conocimiento territorial. Segundo, permite formular objetivos con legitimidad social. Tercero, ayuda a articular recursos institucionales con capacidades comunitarias. Cuarto, fortalece el seguimiento y la evaluación desde criterios no solo administrativos, sino también sociales, pedagógicos y territoriales.

Esta articulación también ayuda a comprender mejor el papel profesional. Quien se forma en planificación y promoción social no es únicamente un técnico de planes ni un facilitador comunitario. Es un profesional capaz de leer estructuras, dialogar con actores, construir mediaciones, diseñar procesos, acompañar organizaciones, interpretar políticas públicas y sostener una ética de transformación social. Esa identidad híbrida representa una fortaleza del campo.

Desde la experiencia de la Universidad Nacional y de la EPPS, la articulación entre planificación y promoción social expresa una manera específica de entender la universidad pública: conocimiento al servicio de la sociedad, trabajo con territorios, formación crítica, investigación pertinente y compromiso con el bien común. En esa tradición, teoría y práctica no se oponen; se necesitan mutuamente.

2.10. Balance teórico del capítulo

El recorrido realizado permite afirmar que la planificación y la promoción social son campos teóricamente densos, históricamente situados y socialmente necesarios. No pueden reducirse a herramientas administrativas ni a actividades comunitarias aisladas. Su fundamento radica en la articulación entre comprensión crítica de la realidad, construcción de capacidades colectivas, orientación estratégica y compromiso con el cambio social.

La planificación aporta capacidad para organizar la acción pública, formular prioridades, construir escenarios, coordinar instituciones y sostener procesos de cambio. La promoción social aporta lectura comunitaria, mediación pedagógica, participación, organización y fortalecimiento de sujetos. Ambas convergen en el desarrollo de los territorios, la ciudadanía, la justicia social y el valor público.

Las categorías analizadas —desarrollo, territorio, comunidad, participación, organización, ciudadanía, poder, Estado y políticas públicas— permiten comprender que los procesos sociales no pueden abordarse de manera fragmentada. Cada una abre preguntas distintas y, al mismo tiempo, se relaciona con las demás. El desarrollo se concreta en territorios; los territorios están habitados por comunidades; las comunidades requieren participación y organización; la ciudadanía se ejerce en relaciones de poder; y el Estado organiza políticas que pueden ampliar o limitar los derechos.

Los aportes de la teoría crítica latinoamericana, la educación popular, la investigación-acción participativa, el pensamiento complejo y la interdisciplinariedad fortalecen la base conceptual del campo. Gracias a ellos, la planificación y la promoción social pueden evitar tanto el tecnicismo como el voluntarismo. Su desafío consiste en mantener rigor metodológico, sensibilidad social, lectura histórica y horizonte ético.

Para la EPPS, este balance tiene una consecuencia clara: la formación profesional debe sostener la unidad entre teoría, método y praxis. Planificar y promover socialmente no es aplicar recetas, sino construir procesos situados con actores, territorios e instituciones. Por ello, los fundamentos teóricos no constituyen un capítulo separado de la práctica profesional; son la base desde la cual se comprende, orienta y evalúa la acción transformadora.

CAPÍTULO 3

Epistemología, objeto de estudio y estatuto disciplinar
de la planificación y la promoción social

3.1. Introducción: epistemología, conocimiento y transformación social

La reflexión epistemológica es indispensable para comprender la identidad de una disciplina. En el caso de la planificación y la promoción social, esa reflexión adquiere una importancia particular porque ambas trabajan con realidades históricas cambiantes, instituciones, territorios, sujetos colectivos, conflictos sociales y posibilidades de transformación. Por ello, la pregunta epistemológica no se agota en determinar qué hacen estos campos, sino que obliga a precisar cómo conocen, desde qué lugar producen conocimiento, con qué finalidad lo hacen y qué relación establecen entre saber, decisión y acción pública.

Desde la experiencia de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional (UNA), esta discusión no puede verse como un asunto abstracto ni externo a la práctica profesional. La forma en que se entiende el conocimiento incide directamente en la manera de diagnosticar problemas, formular estrategias, acompañar comunidades, interpretar territorios y construir propuestas de cambio. Por ello, la epistemología define las condiciones de validez del conocimiento, pero también el sentido ético, político y metodológico de la intervención social (Habermas, 1972; Morin, 1999).

En las ciencias sociales, los debates epistemológicos han girado sobre torno a temas como objetividad, comprensión, explicación, interpretación, neutralidad, historicidad, poder y emancipación. Estos debates atraviesan directamente la planificación y la promoción social. Toda planificación parte de una idea de realidad, de causalidad, de futuro y de actor social. Del mismo modo, toda promoción social supone una concepción de la participación, conciencia, organización, conocimiento local y acción colectiva. Por eso, el plano epistemológico orienta la manera en que se construyen diagnósticos, se delimitan problemas, se seleccionan métodos y se interpretan los resultados (Weber, 1949; Habermas, 1972).

Jürgen Habermas planteó que el conocimiento no puede separarse por completo de los intereses históricos y sociales que lo orientan. En su análisis sobre el conocimiento e interés, distinguió formas de saber vinculadas a intereses técnicos, prácticos y emancipatorios. Esta lectura ayuda a comprender que las ciencias sociales no son espejos neutrales de la realidad, sino prácticas situadas en relaciones de sentido, poder y comunicación. Para la planificación y la promoción social, este aporte resulta especialmente pertinente, porque ambas se ubican en la intersección entre análisis y decisión, comprensión y transformación, teoría y praxis (Habermas, 1972).

Bajo esta mirada, una epistemología de la planificación y de la promoción social debe superar la ilusión de una neutralidad absoluta. Esto no significa renunciar al rigor; por el contrario, significa asumirlo con mayor responsabilidad. El rigor exige reconocer que el conocimiento social se produce en contextos históricos, institucionales y políticos concretos. Un diagnóstico, una estrategia o un proceso comunitario nunca es una operación puramente técnica: siempre incorpora supuestos sobre la realidad, valoraciones sobre los problemas y decisiones sobre aquello que se considera prioritario (Habermas, 1972; Morin, 1999).

Ahora bien, cuestionar la neutralidad absoluta no equivale a caer en relativismo. No toda interpretación posee el mismo valor explicativo ni toda lectura de la realidad resulta igualmente pertinente. La epistemología crítica exige reflexividad, contraste, apertura al diálogo, reconocimiento de límites y capacidad para revisar los propios supuestos. Morin (1999) advierte que todo conocimiento puede estar expuesto al error y a la ilusión; esta advertencia no invalida el conocimiento, sino que obliga a construirlo con vigilancia crítica, modestia epistemológica y conciencia de complejidad.

En América Latina, esta reflexión adquirió especial fuerza a partir del diálogo entre teoría crítica, pedagogía liberadora, investigación-acción participativa, pensamiento complejo y epistemologías del Sur. Gracias a estas corrientes, el conocimiento dejó de concebirse únicamente como representación técnica del mundo y comenzó a entenderse también como práctica de desocultamiento, producción colectiva de sentido y construcción de alternativas frente a relaciones históricas de dominación. En ese horizonte, la planificación y la promoción social pueden afirmarse como campos orientados a comprender la realidad para transformarla con sentido público (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991; Sousa-Santos, 2009).

Este capítulo desarrolla, por tanto, la dimensión epistemológica del campo delimita el objeto de estudio de la planificación y de la promoción social, examina sus relaciones y diferencias, y fundamenta su estatuto disciplinar desde una perspectiva crítica, compleja y latinoamericana. Si el capítulo anterior presentó bases teóricas, este precisa cómo se produce el conocimiento que las sostiene y cuál es la especificidad del objeto sobre el que trabajan ambas disciplinas (Habermas, 1972; Quijano, 2000).

3.2. Epistemología y ciencias sociales: debates clásicos y contemporáneos

Los debates epistemológicos en las ciencias sociales han estado marcados por una tensión permanente entre explicación y comprensión, objetividad y sentido, regularidad y singularidad, neutralidad y compromiso. Esta tensión resulta central para la planificación y la promoción social, ambas

operan en un terreno donde confluyen estructuras económicas, instituciones, culturas, subjetividades, conflictos y proyectos políticos. No basta con medir variables ni con interpretar discursos aislados; se requiere una perspectiva capaz de comprender la complejidad de la acción social y, al mismo tiempo, orientar decisiones prácticas (Weber, 1949; Habermas, 1972).

El positivismo clásico buscó construir ciencias sociales semejantes a las ciencias naturales. Su ideal consistía en identificar hechos observables, establecer regularidades, formular relaciones causales y producir explicaciones generales. Esta tradición aportó herramientas relevantes de observación, medición y sistematización. Sin embargo, mostró límites al intentar abordar realidades históricas cargadas de sentido, conflicto y reflexividad. La acción humana no debe entenderse únicamente como conducta medible, porque está mediada por significados, normas, identidades, expectativas y proyectos colectivos (Comte, 2000; Durkheim, 1986).

Max Weber (1949, 1978) introdujo una inflexión decisiva al sostener que las ciencias sociales deben comprender el sentido de la acción social. Bajo esta mirada, no basta con registrar hechos externos; es necesario interpretar los significados que los actores atribuyen a su propia conducta. Esta apertura hermenéutica es fundamental para la promoción social, donde la comprensión de motivaciones, identidades, vínculos y memorias colectivas resulta indispensable. También es importante para la planificación, porque las decisiones públicas no son respuestas automáticas a datos objetivos, sino prácticas atravesadas por valores, interpretaciones del contexto y expectativas sobre el futuro.

Las corrientes críticas cuestionaron posteriormente tanto el positivismo como las formas de interpretación despolitizada. Habermas (1972) insistió en que la idea de una ciencia social puramente neutral puede ocultar la relación entre conocimiento, intereses y dominación. Desde esta lectura, el saber técnico es necesario, pero insuficiente cuando se trata de procesos de transformación social. La planificación y la promoción social requieren también intereses prácticos y emancipatorios: comprensión intersubjetiva, diálogo público, crítica de relaciones de dependencia y construcción de alternativas transformables.

En los debates contemporáneos, la crítica feminista, las epistemologías decoloniales, las perspectivas interculturales y el pensamiento complejo han ampliado el problema. Se ha mostrado que el conocimiento no se produce desde un punto de vista universal y deslocalizado, sino desde posiciones históricas concretas. Haraway propuso la idea de conocimientos situados; Sousa Santos planteó la ecología de saberes; Quijano analizó la colonialidad del poder y del saber. Estas contribuciones no eliminan la exigencia de rigor,

sino que la amplían: conocer rigurosamente implica reconocer el lugar desde el cual se conoce, los límites del propio enfoque y la existencia de saberes históricamente subalternizados (Haraway, 1995; Harding, 1996; Sousa-Santos, 2009; Quijano, 2000).

El pensamiento complejo de Edgar Morin también resulta central para este capítulo. Morin (1999) cuestiona las formas de conocimiento que fragmentan la realidad y pierden de vista las relaciones entre partes y totalidad. Para la planificación, esto implica reconocer que los problemas públicos no son lineales ni sectoriales, sino sistémicos, multicausales y atravesados por incertidumbre. Para la promoción social, implica comprender que las comunidades no son unidades homogéneas, sino entramados de relaciones, memorias, tensiones, liderazgos, conflictos y posibilidades de acción.

Bajo esta mirada, la epistemología adecuada para la planificación y la promoción social no puede ser exclusivamente positivista, interpretativa o normativa. Debe articular explicación, comprensión y crítica. Explicación, porque se necesitan datos, evidencias y análisis de condiciones estructurales. Comprensión, porque los actores producen sentidos y decisiones. Crítica, porque las realidades sociales están atravesadas por relaciones de poder que pueden reproducir exclusión o abrir posibilidades de emancipación (Habermas, 1972; Morin, 1999).

3.3. Fundamentos epistemológicos de la planificación

La planificación posee una base epistemológica particular porque trabaja con la orientación deliberada de la acción colectiva en contextos de incertidumbre. Planificar no es simplemente elaborar documentos, ordenar actividades o proyectar metas. Es construir conocimiento sobre una situación, identificar problemas, interpretar relaciones entre actores, reconocer restricciones, definir prioridades y abrir posibilidades de futuro. En ese sentido, toda planificación supone una teoría del conocimiento, aunque no siempre la haga explícita.

En sus versiones más tradicionales, la planificación se apoyó en una racionalidad técnico-normativa. Desde ese enfoque, se asumía que el plan podía derivarse de un diagnóstico objetivo, formular metas y establecer medios adecuados para alcanzarlas. Este modelo aportó orden, sistematicidad y capacidad de programación, pero tendió a simplificar los procesos sociales al tratarlos como si fueran controlables desde un centro técnico. La crítica latinoamericana mostró que la realidad no se comporta como un sistema cerrado, sino como un campo de actores, intereses, conflictos, recursos desiguales e incertidumbre (Matus, 1987, 1993).

Carlos Matus (1987, 1993) contribuyó decisivamente a replantear esta visión. Al criticar la planificación normativa, sostuvo que el proceso de planificación debe entenderse como una práctica estratégica situada. La realidad social no está compuesta únicamente por variables, sino por actores que interpretan, deciden, resisten, negocian y disputan proyectos. Por ello, el conocimiento requerido por la planificación no puede limitarse a datos técnicos: requiere análisis de poder, lectura de coyunturas, comprensión institucional y capacidad de anticipar escenarios posibles.

La planificación, por tanto, no conoce la realidad desde fuera de ella. La conoce desde una posición situada, vinculada con instituciones, comunidades, gobiernos, universidades, organizaciones sociales y territorios. En el caso de la EPPS, esta condición resulta particularmente evidente: el conocimiento para planificar se produce en contacto con problemas concretos, actores reales, restricciones institucionales y necesidades sociales. La planificación académica sólida es aquella que articula evidencia, teoría, participación y juicio estratégico.

La prospectiva amplía esta base epistemológica al incorporar la reflexión sobre futuros posibles. Planificar no consiste únicamente en prolongar tendencias del pasado, sino en identificar incertidumbres, rupturas, escenarios y opciones estratégicas. Bajo esta mirada, el futuro no se predice como un destino cerrado; se construye como campo de posibilidades. La planificación adquiere entonces una dimensión anticipatoria y ética: decidir en el presente con responsabilidad frente a consecuencias futuras (Godet, 1993; Medina-Vásquez y Ortegón, 2006).

Una epistemología crítica de la planificación debe reconocer, además, que los problemas públicos son construcciones sociales. No aparecen de manera automática como “datos” de la realidad; se definen mediante procesos de interpretación, disputa y priorización. Lo que una institución reconoce como problema depende de su marco de análisis, de sus intereses, de sus capacidades y de la participación de los actores involucrados. Por eso, la formulación del problema es uno de los momentos epistemológicos más importantes de la planificación.

En síntesis, la planificación produce conocimiento orientado a la acción. Su validez no se reduce a la corrección formal de un diagnóstico, sino que incluye pertinencia histórica, coherencia estratégica, factibilidad política, sensibilidad territorial y capacidad para orientar decisiones transformadoras. Desde esta lectura, planificar es conocer para decidir, decidir para actuar y actuar para transformar responsablemente.

3.4. Fundamentos epistemológicos de la promoción social

La promoción social posee una base epistemológica distinta, aunque complementaria. Su punto de partida no es únicamente la conducción estratégica de procesos institucionales, sino la construcción de sujetos colectivos, capacidades sociales, organización comunitaria, participación y mediación pedagógica. Por ello, su conocimiento se produce en relación directa con experiencias vivas, territorios, comunidades, organizaciones y procesos de aprendizaje social.

Desde una perspectiva crítica, la promoción social no puede entenderse como aplicación externa de técnicas a poblaciones consideradas pasivas. Su fundamento epistemológico se basa en reconocer que las personas y comunidades producen saberes sobre su realidad, interpretan sus problemas, elaboran estrategias de supervivencia, sostienen memorias y construyen formas de organización. La tarea profesional no consiste en sustituir esos saberes, sino en dialogar con ellos, fortalecerlos, problematizarlos y articularlos con conocimientos académicos e institucionales (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991).

Paulo Freire (1970b) es una referencia central para esta comprensión. Su pedagogía crítica plantea que el conocimiento surge del diálogo, la problematización y la praxis. La promoción social encuentra allí una base decisiva: acompañar procesos comunitarios implica generar condiciones para que los sujetos lean críticamente su realidad, reconozcan sus capacidades, nombren sus problemas y participen en la construcción de alternativas. La concientización no es adoctrinamiento; es apertura a la lectura crítica y acción colectiva.

Orlando Fals Borda (1991) fortalece esta base desde la investigación-acción participativa. Su aporte permite cuestionar la separación rígida entre investigador e investigado, entre experto y comunidad, entre producción de conocimiento y transformación. Para la promoción social, esto significa que el conocimiento válido no se produce únicamente en el escritorio académico, sino también en la experiencia organizada de los sujetos que enfrentan problemas concretos. El saber popular, territorial y comunitario no sustituye el rigor académico, pero sí lo interpela y lo enriquece.

La promoción social, por tanto, requiere una epistemología dialógica. La realidad comunitaria no se conoce únicamente mediante observación distante, sino mediante relación, escucha, participación, sistematización y devolución crítica. Esto exige competencias profesionales específicas: capacidad de mediación, lectura territorial, análisis de actores, facilitación de procesos colectivos y construcción de confianza. En esta dimensión, la

producción de conocimiento es inseparable de la ética del vínculo social. También es necesario reconocer que la promoción social trabaja con realidades atravesadas por desigualdad, conflicto y diversidad cultural. No toda participación es democrática ni toda comunidad es homogénea. Existen relaciones internas de poder, diferencias generacionales, tensiones de género, desigualdades socioeconómicas, disputas institucionales y conflictos territoriales. Por eso, una epistemología de la promoción social debe evitar tanto el asistencialismo como la idealización romántica de la comunidad. Desde la EPPS, la promoción social se comprende mejor como un campo de conocimiento y acción que articula pedagogía, organización social, territorio, ciudadanía y transformación. Su especificidad consiste en acompañar procesos donde los sujetos no solo reciben servicios, sino que se reconocen como actores capaces de incidir en su realidad. Esta dimensión es fundamental para sostener una universidad pública vinculada con comunidades, instituciones y territorios.

3.5. Objeto de estudio de la planificación y de la promoción social

Definir el objeto de estudio de la planificación y de la promoción social es una tarea compleja, porque ambos campos son interdisciplinarios y aplicados. Sin embargo, esa complejidad no impide reconocer su especificidad. La planificación tiene por objeto los procesos deliberados de orientación de la acción colectiva, la toma de decisiones estratégicas, la organización de recursos, la proyección de futuros y la intervención en los problemas públicos, institucionales y territoriales.

Este objeto incluye diagnósticos, actores, escenarios, prioridades, recursos, capacidades institucionales, políticas públicas, estrategias, programas, proyectos, evaluación y aprendizaje. La planificación no estudia únicamente el plan como documento, sino el proceso social e institucional mediante el cual se definen problemas, se disputan prioridades, se asignan recursos y buscan acciones hacia determinados horizontes de futuro (Matus, 1987; Godet, 1993).

La promoción social, por su parte, tiene como objeto los procesos de constitución de sujetos colectivos, organización social, participación, mediación pedagógica y fortalecimiento de capacidades para la acción comunitaria y pública. No se reduce a “la comunidad” como espacio físico ni a “la participación” como actividad formal. Estudia y acompaña las condiciones mediante las cuales personas, grupos y organizaciones construyen conciencia, cooperación, incidencia, autonomía y capacidad de transformación (Freire, 1970b; Pichardo-Muñiz, 1997).

Por ello, la promoción social trabaja con vínculos, liderazgos, prácticas organizativas, identidades territoriales, redes comunitarias, formas de ciudadanía, conflictos locales y mediaciones entre comunidad e institucionalidad. Su objeto es dinámico porque se configura en procesos históricos concretos. Una comunidad rural, un barrio urbano, una organización de mujeres, una asociación de desarrollo, una universidad o una red territorial no son solo unidades de intervención: son espacios de producción de sentido, organización y acción social.

La territorialidad es común a ambos campos, aunque se expresa de manera distinta. Para la planificación, el territorio es espacio de diagnóstico, decisión, coordinación, inversión, conflicto y futuro. Para la promoción social, el territorio es lugar de vida, identidad, memoria, organización y participación. Esta doble lectura ayuda a comprender por qué planificación y promoción social se potencian cuando trabajan de forma articulada: una aporta dirección estratégica; la otra, densidad social y comunitaria.

Bajo esta mirada, el objeto integrado del campo EPPS puede formularse como el estudio y acompañamiento de procesos de transformación social, territorial e institucional mediante la articulación entre planificación estratégica y promoción social participativa. Esta formulación no elimina las diferencias entre ambas disciplinas, pero permite reconocer el núcleo común que las vincula: comprender la realidad para orientar acciones con sentido público, democrático y transformador.

3.6. Relaciones y diferencias entre planificación y promoción social

La planificación y promoción social comparten un horizonte de transformación, pero no poseen objetos idénticos. La planificación se orienta con mayor fuerza hacia la conducción deliberada del cambio: diagnóstico, estrategia, decisión, recursos, coordinación institucional y proyección de futuro. La promoción social se orienta con mayor fuerza hacia la constitución de sujetos, la organización, la participación, la mediación pedagógica y el fortalecimiento de capacidades colectivas. Esta diferencia no debilita el campo; lo enriquece.

La planificación necesita de la promoción social porque una estrategia sin participación puede convertirse en tecnocracia. Puede ordenar recursos y formular metas, pero carece de legitimidad social, apropiación comunitaria y comprensión territorial. La promoción social necesita de la planificación porque la participación, sin orientación estratégica puede dispersarse, agotarse en actividades aisladas o quedar desconectada de políticas públicas, instituciones y recursos. Su complementariedad permite unificar el

horizonte, organización, decisión y acción colectiva (Matus, 1987; Pichardo-Muñiz, 1997).

En la experiencia de la EPPS, esta articulación representa una fortaleza académica. La formación profesional no se agota en enseñar técnicas de planificación ni dinámicas de participación por separado. Su aporte consiste en vincular estrategia y comunidad, institución y territorio, teoría y praxis, análisis estructural y acción colectiva. Esta convergencia permite formar profesionales capaces de interpretar problemas complejos, trabajar con actores diversos y construir respuestas con pertinencia social.

También deben reconocerse sus diferencias metodológicas. La planificación suele apoyarse en diagnósticos situacionales, análisis de problemas, escenarios, matrices estratégicas, programación, evaluación e indicadores. La promoción social utiliza con mayor intensidad metodologías participativas, educación popular, facilitación, sistematización, análisis de actores, trabajo grupal y acompañamiento comunitario. La integración de estos recursos metodológicos amplía la capacidad de intervención del campo.

Así, la relación entre planificación y promoción social no debe entenderse como subordinación de una a la otra. Se trata de una relación de complementariedad crítica. Cuando ambas dialogan, la planificación gana legitimidad democrática y la promoción social gana horizonte estratégico. En ese punto se encuentra una de las principales contribuciones disciplinares de la EPPS.

3.7. Conocimiento, método y praxis

Una contribución central de la tradición crítica latinoamericana ha sido cuestionar la separación rígida entre conocimiento y acción. La planificación y la promoción social no son ciencias de observación pura ni prácticas empíricas desprovistas de teoría. Son campos donde conocer implica intervenir de alguna manera, y donde intervenir exige producir conocimiento sobre la situación, los actores, las restricciones, las posibilidades y los efectos de la acción.

Por ello, el método no puede entenderse como una receta técnica. Es una mediación entre teoría y praxis. En planificación, el método organiza la lectura de problemas, la identificación de actores, la formulación de escenarios, la selección de estrategias y la evaluación de resultados. En promoción social, el método organiza la relación con sujetos, la facilitación de procesos, la recuperación de saberes, la construcción de confianza y la sistematización de aprendizajes (Fals-Borda, 1991; Habermas, 1972).

La investigación-acción participativa formulada por Fals Borda (1991) ofrece

una referencia fundamental. Al sostener que el conocimiento puede construirse con los sujetos involucrados en los procesos de cambio, cuestiona el monopolio del experto y abre la posibilidad de una praxis cognitiva compartida. La planificación se beneficia de esta perspectiva cuando comprende que el diagnóstico no se agota en información estadística, sino que requiere diálogo con actores, lectura territorial y construcción situada del problema. La promoción social la incorpora cuando entiende que acompañar procesos comunitarios también producir conocimiento sobre cómo esos procesos se configuran, se sostienen y se transforman.

Desde esta mirada, comprender y transformar no son momentos separados. Se comprende mejor cuando se actúa reflexivamente y se actúa mejor cuando se produce conocimiento crítico sobre la experiencia. La sistematización de experiencias, la investigación participativa, la evaluación crítica y el diálogo de saberes expresan esa unidad entre conocimiento, método y praxis (Jara, 2012; Fals-Borda, 1991).

Esta unidad no elimina la necesidad de rigurosidad. Al contrario, exige mayor cuidado en la construcción de evidencias, la documentación de procesos, la explicitación de criterios, la devolución a los actores y la revisión crítica de resultados. La validez del conocimiento en estos campos no depende solo de la coherencia metodológica interna, sino también de su pertinencia social, su capacidad explicativa y su potencial de transformación.

3.8. El estatuto disciplinar de la planificación y la promoción social

La cuestión del estatuto disciplinar es fundamental. De ella depende que la planificación y la promoción social sean comprendidas como simples técnicas aplicadas, como agregados de otras disciplinas o como un campo con identidad propia. La trayectoria histórica, teórica, metodológica y epistemológica examinada hasta aquí permite sostener que ambas conforman un espacio disciplinar articulado, internamente plural y de alta densidad interdisciplinaria.

No se trata de negar sus vínculos con la sociología, la administración pública, la pedagogía, el trabajo social, la economía, la ciencia política, la geografía o la educación. Por el contrario, esos vínculos forman parte de su riqueza. Pero la planificación y la promoción social no se reducen a una suma de préstamos disciplinares. Poseen problemas propios, objetos específicos, tradiciones de formación, métodos característicos y una praxis profesional diferenciada.

La planificación posee estatuto disciplinar porque se basa en la orientación

deliberada de la acción colectiva, la toma de decisiones estratégicas, la proyección de futuros y la intervención sobre problemas públicos e institucionales. La promoción social lo posee porque trabaja sobre la constitución de sujetos colectivos, la mediación pedagógica, la organización social, la participación transformadora y el fortalecimiento de capacidades comunitarias.

La articulación entre ambas, especialmente en el contexto de la EPPS, genera un campo singular. Su identidad emerge de la relación entre estrategia y participación, institución y territorio, acción pública y construcción comunitaria, conocimiento académico y saber social. Esta identidad no es cerrada ni rígida; es dinámica, interdisciplinaria y abierta a los cambios históricos. Precisamente por eso puede responder a problemas contemporáneos complejos.

Defender el estatuto disciplinar del campo no significa aislarlo. Significa reconocer su aporte específico dentro de las ciencias sociales aplicadas y críticas. La planificación y la promoción social contribuyen a formar profesionales capaces de comprender realidades complejas, trabajar con actores diversos, construir procesos participativos, diseñar estrategias y orientar acciones de transformación con sentido público.

3.9. Hacia una epistemología transformadora, situada y latinoamericana

A partir de lo anterior, puede sostenerse que la epistemología más pertinente para la planificación y la promoción social debe ser transformadora, situada y latinoamericana. Transformadora, porque no se agota en describir la realidad, sino que busca comprender las condiciones que hacen posible el cambio. Situada, porque reconoce que todo conocimiento se produce en contextos históricos, institucionales, territoriales y culturales concretos. Latinoamericana, porque asume las condiciones de desigualdad, dependencia, colonialidad, resistencia y creatividad social que han configurado la experiencia regional (Quijano, 2000; Sousa-Santos, 2009; Morin, 1999).

Esta epistemología no rechaza los aportes europeos o estadounidenses; los reinterpreta críticamente desde nuestras realidades. Tampoco abandona la exigencia de rigor; la redefine desde la reflexividad, la complejidad, el diálogo de saberes y la responsabilidad frente a la vida. En este punto convergen autores como Freire, Fals Borda, Dussel, Hinkelammert, Quijano, Sousa Santos, Morin y García: el conocimiento socialmente relevante es aquel que ayuda a comprender críticamente la realidad y abrir alternativas de transformación (Freire, 1970b; Dussel, 1998; Morin, 1999).

Para la EPPS, esta orientación epistemológica tiene implicaciones directas. La formación profesional debe articular teoría, método y praxis; reconocer la complejidad de los territorios; dialogar con comunidades e instituciones; fortalecer capacidades para la planificación estratégica, la promoción social, la evaluación, la sistematización y la proyección de futuros. Una epistemología transformadora no es un adorno conceptual, sino una condición para ejercer la profesión con pertinencia académica y responsabilidad social.

También implica asumir que la universidad pública produce conocimiento desde una responsabilidad histórica. En Costa Rica, la Universidad Nacional ha sostenido una vocación de vínculo con la sociedad, especialmente con sectores, territorios y comunidades que requieren acompañamiento académico, investigación pertinente y acción pública comprometida. La planificación y la promoción social encuentran allí un fundamento institucional y ético para su desarrollo.

Por ello, una epistemología latinoamericana del campo debe evitar dos reducciones: la tecnocrática, que convierte la planificación en un procedimiento sin sujetos; y la asistencialista, que convierte la promoción social en ayuda sin transformación. Frente a ambas, se propone una lectura crítica, situada y compleja, capaz de articular estrategia, participación, conocimiento y emancipación.

3.10. Balance epistemológico del capítulo

El recorrido de este capítulo permitió delimitar con mayor precisión el lugar epistemológico de la planificación y de la promoción social. Ambas se ubican en el campo de las ciencias sociales aplicadas y críticas, pero no como simples instrumentos técnicos. Son espacios donde conocimiento, método, decisión, participación y transformación se articulan de manera permanente. Se mostró que sus objetos de estudio son distintos, aunque convergentes. La planificación se orienta a la conducción deliberada de la acción colectiva, la proyección de futuros y la organización estratégica de recursos y decisiones. La promoción social se orienta hacia la constitución de sujetos colectivos, la organización social, la mediación pedagógica y el fortalecimiento de capacidades comunitarias. Su articulación ayuda a comprender por qué la EPPS posee una identidad académica singular. También quedó claro que una epistemología adecuada para estos campos no puede ser puramente positivista ni exclusivamente interpretativa. Debe ser compleja, reflexiva, crítica, situada y abierta al diálogo entre saberes. Solo así la planificación y la promoción social pueden responder a las exigencias actuales de desigualdad, conflictividad, territorialidad,

transformación institucional, universidad pública, sostenibilidad y proyección de futuros (Quijano, 2000; Sousa-Santos, 2009; Morin, 1999).

Finalmente, el capítulo deja establecida una base para avanzar hacia el análisis de la planificación económica y social. Si este apartado precisó cómo se produce el conocimiento y cuál es el estatuto disciplinar del campo, el capítulo siguiente profundizará en uno de sus fundamentos históricos y metodológicos más importantes: la planificación económica y social como instrumento de orientación del desarrollo, acción pública y transformación territorial.

CAPÍTULO 4

Planificación económica y social: bases históricas,
teóricas, metodológicas y disciplinarias

4.1. Introducción: la planificación económica y social como fundamento del campo

La planificación económica y social ofrece una base histórica decisiva para comprender el origen y la evolución de la planificación y de la promoción social en América Latina. No es una digresión histórica sobre el desarrollo: permite reconocer una de las matrices desde las cuales se estructuró el pensamiento latinoamericano sobre la intervención pública, la transformación estructural, la organización del Estado y la búsqueda de alternativas frente al subdesarrollo, la dependencia y la desigualdad. Desde esta lectura, la planificación económica y social no solo antecede a muchas formulaciones posteriores del campo, sino que ofrece parte de su gramática fundamental (Prebisch, 1949; Furtado, 1976).

Durante varias décadas, la planificación económica y social fue entendida como una herramienta para orientar el desarrollo, superar restricciones estructurales y construir capacidades estatales capaces de articular recursos, sectores y territorios en función de objetivos colectivos. En América Latina, esta tradición adquirió particular densidad porque se vinculó estrechamente con los debates sobre industrialización, heterogeneidad estructural, dependencia externa, pobreza, desigualdad regional y democratización del bienestar. Por ello, hablar de planificación económica y social en nuestra región no significa referirse solo a técnicas de programación o a metodologías administrativas, sino a un horizonte intelectual y político mucho más amplio (Prebisch, 1949; Sunkel y Paz, 1970).

La relevancia de esta tradición para el libro es clara. La planificación y la promoción social no surgieron como campos completamente separados de la gran discusión sobre el desarrollo. Más bien, heredaron de ella categorías, preocupaciones, métodos e incluso dilemas que luego reelaboraron desde perspectivas más participativas, territoriales, críticas y prospectivas. En la planificación económica y social se encuentran algunas de las raíces más visibles de la preocupación por articular economía y sociedad, Estado y territorio, política pública y necesidades colectivas, crecimiento y equidad, estrategia e institucionalidad (Pichardo-Muñoz, 1997; Matus, 1987).

Además, este capítulo cumple una función de puente en el libro. Si los capítulos anteriores establecieron la historia, la teoría general y la base epistemológica del campo, aquí se profundiza en una de sus grandes matrices históricas y disciplinarias. La planificación económica y social ayuda a comprender por qué la planificación en América Latina no puede leerse solo como importación de herramientas europeas o estadounidenses; debe pensarse como apropiación crítica y como construcción regional frente a problemas históricos específicos. También ayuda a entender por qué la

promoción social, aun cuando posee una trayectoria propia, encuentra en esta tradición un referente importante para pensar la relación entre política social, desarrollo, organización colectiva y acción pública (Prebisch, 1949; Furtado, 1976).

Por ello, el capítulo examina el origen histórico de la planificación económica y social, su consolidación en la tradición estructuralista latinoamericana, sus principales aportes metodológicos y epistemológicos, su dimensión aplicada en América Latina y Costa Rica, y su vínculo con la planificación y la promoción social como campos articulados. El argumento central sostiene que esta tradición conserva plena vigencia, especialmente en un tiempo en que la crisis climática, la transformación digital, las brechas territoriales, la desigualdad persistente y los desafíos de la universidad pública exigen recuperar una mirada integral sobre el desarrollo y la acción pública (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Armijo, 2011).

4.2. Origen histórico de la planificación económica y social

La planificación económica y social tiene antecedentes en el largo proceso de expansión del Estado moderno y de consolidación de la racionalidad administrativa, pero adquiere un perfil más definido en el siglo XX, particularmente desde la crisis del liberalismo clásico, las guerras mundiales, la Gran Depresión y la creciente evidencia de que los mercados no podían, por sí solos, producir equilibrio, bienestar y cohesión social. En este contexto, la intervención estatal dejó de verse como anomalía y comenzó a entenderse como condición necesaria para estabilizar la economía, organizar la vida social y construir infraestructura institucional (Keynes, 1936; Mannheim, 1950).

En Europa, como se vio en el capítulo anterior, la planificación emergió vinculada a la reconstrucción, al Estado de bienestar y a la coordinación económica. En el bloque socialista, adoptó formas de centralización más radicales; en el capitalismo occidental, adquirió con frecuencia modalidades indicativas o sectoriales. En ambos casos, sin embargo, se consolidó la idea de que el Estado debía desempeñar un papel activo en la orientación del desarrollo. Este giro resultó decisivo para la posterior expansión de la planificación económica y social en otras regiones del mundo, incluida América Latina (Keynes, 1936; Mannheim, 1950).

La crisis de 1929 y la expansión del keynesianismo fueron especialmente influyentes. La posibilidad de utilizar la política pública, el gasto estatal, la regulación y la coordinación económica para responder al desempleo y a la recesión reforzó la legitimidad de la planificación. A partir de allí, la discusión

dejó de centrarse únicamente en si el Estado debía intervenir, y comenzó a desplazarse hacia cómo debía hacerlo, con qué objetivos, mediante qué instrumentos y con qué relación respecto del bienestar social (Keynes, 1936).

En América Latina, esta discusión adquirió una intensidad particular por razones históricas propias. La región enfrentaba economías primarias exportadoras, alta dependencia externa, baja industrialización, extrema concentración de la riqueza y profundas desigualdades sociales y territoriales. Esto hizo evidente que la mera expansión de mercados no garantizaría el desarrollo. Se requería una acción deliberada capaz de transformar estructuras productivas, ampliar capacidad estatal y articular políticas económicas y sociales. Fue en ese terreno donde la planificación económica y social comenzó a adquirir centralidad (Prebisch, 1949; Sunkel y Paz, 1970).

El gran punto de inflexión fue la formulación estructuralista de la CEPAL. A partir del diagnóstico centro-periferia, la región dejó de ver el atraso como una mera insuficiencia cuantitativa y comenzó a interpretarlo como resultado de una inserción desigual en la economía mundial. Esto significó que el desarrollo no podía pensarse como proceso espontáneo ni como simple imitación de trayectorias europeas. Debía construirse desde estrategias históricamente situadas, apoyadas en políticas industriales, reforma institucional, inversión pública, fortalecimiento del mercado interno y ampliación del bienestar. Así, la planificación económica y social se convirtió en parte constitutiva del pensamiento del desarrollo latinoamericano (Prebisch, 1949).

Sin embargo, su origen histórico no fue exclusivamente económico. La adjetivación “social” incorporó progresivamente la idea de que el desarrollo no podía limitarse a la expansión productiva. También implicaba educación, salud, empleo, seguridad social, vivienda, integración territorial y reducción de brechas históricas. Así, la planificación económica y social fue ampliando su radio de acción hasta abarcar no solo variables macroeconómicas, sino problemas estructurales de bienestar y ciudadanía. En esta ampliación reside una de las claves para comprender su posterior influencia en la planificación social, la política pública y la promoción social (Pichardo-Muñoz, 1997; Cohen y Franco, 1992).

4.3. El estructuralismo latinoamericano y la CEPAL

La CEPAL representa, sin duda, el núcleo más influyente en la construcción latinoamericana de la planificación económica y social. Su aporte fue mucho más allá de la producción de informes económicos: ofreció una interpretación histórica de la posición periférica de la región y un marco

conceptual desde el cual pensar políticas deliberadas de transformación. Raúl Prebisch (1949) formuló una tesis decisiva al mostrar que el comercio internacional y la estructura centro-periferia generaban un intercambio desigual, limitando la capacidad de desarrollo autónomo de los países latinoamericanos. Con ello, el debate dejó de ser puramente técnico y adquirió densidad histórica y política.

A partir de esta formulación, la planificación dejó de concebirse como una simple herramienta de ordenamiento y pasó a entenderse como instrumento de cambio estructural. La industrialización por sustitución de importaciones, la diversificación productiva, la inversión pública, la infraestructura, la protección de sectores estratégicos y el fortalecimiento del mercado interno comenzaron a ser vistos como componentes de una estrategia integral de desarrollo. En esa estrategia, el Estado ocupaba un lugar central como coordinador, impulsor y garante de prioridades colectivas (Prebisch, 1949; Furtado, 1976).

Celso Furtado (1976) profundizó esta visión al señalar que el subdesarrollo no era una etapa transitoria del desarrollo, sino una formación histórica específica. Esta afirmación tuvo consecuencias muy importantes para la planificación. Si el subdesarrollo es una estructura históricamente producida, entonces la acción pública no puede limitarse a administrar desequilibrios; debe intervenir sobre las bases mismas que los reproducen. La planificación económica y social adquiriría así una función transformadora: no solo corregir fallas, sino impulsar cambios en la estructura productiva, en la distribución del ingreso y en las capacidades institucionales de la sociedad.

Aníbal Pinto (1970), por su parte, aportó la categoría de heterogeneidad estructural para mostrar que las economías latinoamericanas combinaban sectores modernos de alta productividad con vastos sectores rezagados, de baja productividad y con escasa capacidad de integración al desarrollo. Esta idea permitió entender mejor por qué el crecimiento económico no se traducían automáticamente en bienestar generalizado. La desigualdad no era un residuo accidental del desarrollo, sino una característica de estructuras económicas profundamente segmentadas. De ahí que la planificación económica y social tuviera que articular economía y política social, producción y redistribución, modernización e inclusión.

Osvaldo Sunkel y Pedro Paz (1970) contribuyeron a ampliar todavía más este enfoque al insistir en el carácter histórico, político e internacional del desarrollo. Sus trabajos ayudaron a desmontar la visión lineal del progreso y a mostrar que las economías latinoamericanas estaban insertas en relaciones de dependencia que limitaban su autonomía. La planificación, entonces, no podía concebirse únicamente como técnica nacional de asignación de recursos; debía pensarse también en relación con estructuras internacionales de poder, vulnerabilidad externa e integración regional.

Gracias a estos aportes, la planificación económica y social latinoamericana adquirió rasgos distintivos. Primero, una fuerte conciencia estructural: la realidad no se explicaba por fenómenos superficiales, sino por configuraciones históricas profundas. Segundo, una articulación entre economía y sociedad: el desarrollo no se reducía al crecimiento productivo. Tercero, una concepción activa del Estado: el mercado no bastaba para ordenar el cambio. Cuarto, una sensibilidad frente a la desigualdad y el territorio: la modernización podía profundizar exclusiones si no se intervenía deliberadamente. Y quinto, una orientación programática: la transformación requería políticas, planes, prioridades y capacidad institucional (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Pinto, 1970; Sunkel y Paz, 1970).

Este legado estructuralista no estuvo exento de críticas ni de límites. En algunos momentos, tendió a privilegiar la escala macroeconómica y nacional por encima de lo local y comunitario; en otros, pudo derivar hacia formas centralizadas o excesivamente tecnocráticas. Sin embargo, su importancia para el campo sigue siendo decisiva. Proveyó una de las primeras formulaciones latinoamericanas sólidas sobre la necesidad de orientar deliberadamente el desarrollo y la imposibilidad de separar economía, política social e institucionalidad pública. De ahí que siga siendo una referencia obligada para comprender la genealogía de la planificación y de la promoción social (Matus, 1987; Boisier, 2001).

4.4. Desarrollo, desigualdad y cambio estructural

La cuestión del desarrollo ocupa el centro de la planificación económica y social, pero su significado en América Latina no puede entenderse al margen de la desigualdad. Desde la perspectiva estructuralista y pos-estructuralista, el desarrollo no es solo expansión productiva ni incorporación tecnológica; es, ante todo, transformación de estructuras que históricamente producen subordinación, dependencia y exclusión. Por ello, el cambio estructural representa una categoría clave: designa la necesidad de modificar las bases productivas, distributivas e institucionales de la sociedad para ampliar capacidades colectivas y hacer posible una vida más digna (Prebisch, 1949; Furtado, 1976).

En esta línea, desarrollo y desigualdad no son problemas separados. La desigualdad no aparece solo como efecto colateral del crecimiento, sino como parte constitutiva de ciertas modalidades de desarrollo. Una economía puede crecer y, al mismo tiempo, profundizar segmentaciones territoriales, concentrar oportunidades educativas, debilitar el trabajo digno o reproducir brechas tecnológicas. La planificación económica y social surgió precisamente para enfrentar esa fractura entre crecimiento y bienestar, entre

modernización y justicia social. Esto explica por qué la política social fue incorporándose progresivamente como componente de la planificación y no simplemente como complemento asistencial (Pinto, 1970; Sunkel y Paz, 1970).

El cambio estructural, entonces, debe entenderse en una doble dimensión. Por un lado, remite a la transformación de las bases económicas: diversificación productiva, capacidad tecnológica, empleo, productividad, infraestructura, articulación sectorial. Por otro lado, remite a la transformación de las relaciones sociales e institucionales: acceso a educación, salud, seguridad social, participación, ciudadanía y distribución territorial de oportunidades. La planificación económica y social solo alcanza coherencia cuando integra ambas dimensiones. Si se concentra exclusivamente en la producción, corre el riesgo de reproducir desigualdad; si se concentra solo en la distribución sin base estructural, puede debilitar su sostenibilidad (Prebisch, 1949; Furtado, 1976).

Esta mirada sigue siendo plenamente relevante en el siglo XXI. Hoy, el cambio estructural no puede pensarse únicamente en términos industriales; debe incorporar digitalización, sostenibilidad, transición energética, crisis climática, innovación con sentido público y nuevas formas de organización del conocimiento. Asimismo, la desigualdad ya no es solo salarial o de ingresos; también es territorial, tecnológica, educativa, de acceso a bienes públicos y de capacidad para incidir en las decisiones colectivas. Por eso, la planificación económica y social mantiene vigencia como horizonte de articulación entre desarrollo, equidad y transformación institucional (CONARE, 2025; Programa Estado de la Nación, 2025).

4.5. Aportes metodológicos de la planificación económica y social

Uno de los legados más visibles de la planificación económica y social se manifiesta en el plano metodológico. La tradición latinoamericana no solo produjo diagnósticos estructurales, desarrolló también instrumentos, secuencias analíticas y orientaciones prácticas para organizar la acción pública. En este punto, el ILPES desempeñó un papel fundamental al convertir la planificación del desarrollo en un campo de formación, metodología y asistencia técnica para los países de la región. Su contribución permitió profesionalizar el trabajo de planificación y ofrecer marcos relativamente sistemáticos para vincular análisis, programación y evaluación (ILPES, s. f.; Armijo, 2011).

Metodológicamente, la planificación económica y social se caracterizó por varios componentes. En primer lugar, el diagnóstico integral. A diferencia de

aproximaciones más fragmentadas, el diagnóstico en esta tradición busca identificar nudos estructurales, interdependencias entre sectores, desigualdades territoriales y condicionantes históricos de los problemas. No se trata solo de recopilar datos, sino de construir una lectura de la totalidad. En segundo lugar, la programación. La planificación requiere traducir orientaciones generales en prioridades, metas, recursos, cronogramas y responsabilidades institucionales. En tercer lugar, la articulación sectorial y territorial. Los problemas públicos no se resuelven desde compartimentos estancos; exigen coordinación entre políticas, instituciones y escalas de gobierno (ILPES, s. f.; Pichardo-Muñoz, 1997).

Con el tiempo, estos aportes metodológicos se ampliaron a la estrategia, la prospectiva, el análisis de actores y la evaluación. El reconocimiento de la incertidumbre y del conflicto obligó a revisar las formas lineales de programación. Carlos Matus contribuyó decisivamente a este desplazamiento al introducir la planificación situacional y al mostrar que la viabilidad política y la gobernabilidad forman parte del núcleo metodológico y no de una etapa externa. Más adelante, la prospectiva ayudó a incorporar escenarios, tendencias y proyecciones de futuro, mientras que la gestión por resultados y la evaluación fortalecieron la atención sobre desempeño, seguimiento y aprendizaje institucional (Matus, 1993; Godet y Durance, 2007).

En el ámbito educativo y universitario, estas herramientas tienen especial relevancia. La planificación educativa requiere diagnóstico estructural, lectura de tendencias, articulación institucional, formulación estratégica, evaluación de resultados y comprensión territorial del sistema. Lo mismo ocurre con la universidad pública, donde la planificación no puede limitarse a administrar presupuestos o infraestructura, sino que debe leer transformaciones demográficas, tecnológicas, territoriales y epistemológicas. En este plano, la herencia metodológica de la planificación económica y social sigue ofreciendo recursos valiosos, aunque hoy deba dialogar con enfoques más participativos, complejos y prospectivos (Armijo, 2011; CONARE, 2025).

4.6. Aportes epistemológicos y éticos

La planificación económica y social también dejó una profunda huella epistemológica. Aunque en algunos momentos fue interpretada solo como técnica, en su versión latinoamericana más rica implicó una determinada forma de conocer la realidad: estructural, histórica, relacional y orientada a la acción. La realidad social no era leída como suma de variables aisladas, sino como totalidad contradictoria, marcada por dependencia, heterogeneidad,

conflicto y capacidad de transformación. Esta forma de conocimiento aproxima la planificación económica y social a una epistemología histórica y crítica más que a un simple positivismo administrativo (Prebisch, 1949; Sunkel y Paz, 1970).

Además, esta tradición fue mostrando progresivamente una preocupación ética. La pregunta por el desarrollo nunca fue puramente económica; remite siempre a la vida concreta de las personas, a la desigualdad, a la pobreza, a la dignidad y al acceso a bienes públicos. De ahí que la planificación económica y social contenga una dimensión normativa: busca orientar la acción en función de horizontes de bienestar, integración social y justicia. Esta dimensión ética se intensifica cuando dialoga con Dussel, Hinkelammert y la teoría crítica latinoamericana, que obligan a interrogar no solo la eficacia de una política, sino también su sentido en relación con la reproducción de la vida y con la inclusión de quienes han quedado históricamente marginados (Dussel, 1998; Hinkelammert, 2005).

Epistemología y ética, entonces, no aparecen separadas. La manera en que se conoce la realidad condiciona la manera en que se decide actuar sobre ella. Si el diagnóstico invisibiliza desigualdades o territorios, la acción pública las reproducirá. Si el conocimiento reconoce la complejidad y la centralidad de la vida, la planificación puede orientarse hacia formas de intervención más integrales y democráticas. Esta es una de las razones por las que la planificación económica y social sigue siendo relevante: no solo aporta métodos, sino una determinada forma de ver y valorar el desarrollo (Morin, 1999; Dussel, 1998).

4.7. Vínculos con la planificación y la promoción social

La planificación económica y social representa uno de los antecedentes más claros de la articulación entre planificación y promoción social. De ella proviene la idea de que la acción pública debe orientarse deliberadamente, que el desarrollo requiere visión estratégica y que la desigualdad no puede enfrentarse sin mediaciones institucionales y políticas. Pero al mismo tiempo, la promoción social amplía esta tradición al incorporar con mayor fuerza comunidad, participación, pedagogía, organización y ciudadanía (Prebisch, 1949; Pichardo-Muñoz, 1997).

Puede decirse que la planificación económica y social aporta al campo tres grandes núcleos: una lectura estructural del desarrollo, una preocupación por la articulación entre economía y bienestar, y una base metodológica para orientar políticas y programas. La promoción social, a su vez, aporta la dimensión educativa, comunitaria y organizativa que permite traducir esos

horizontes en procesos socialmente apropiados y democráticamente contruidos. Por eso, la articulación entre ambas no es casual. La una ofrece una escala estratégica y estructural; la otra, una escala territorial, participativa y relacional (Prebisch, 1949; Pichardo-Muñiz, 1997; Armijo, 2011).

En el caso de la EPPS, esta convergencia adquiere forma institucional y curricular. La Escuela expresa, de manera particularmente nítida, el paso desde una planificación entendida solo como conducción técnica hacia una planificación vinculada con promoción social, territorio y universidad pública. Esa síntesis es una de las razones por las que la planificación económica y social debe ocupar un lugar central en el libro: no como capítulo aislado, sino como base histórica y disciplinaria de la identidad del campo (EPPS, s. f.; Universidad Nacional, s. f.).

4.8. Experiencias latinoamericanas y costarricenses

La historia de la planificación económica y social en América Latina está atravesada por diversas experiencias nacionales e institucionales. Algunos países desarrollaron formas más robustas de planificación del desarrollo; otros combinaron planeamiento con políticas sectoriales, descentralización o reforma institucional. En todos los casos, la región fue un laboratorio de ensayos, avances, retrocesos y reformulaciones. Los planes nacionales, las políticas industriales, la expansión educativa, la reforma agraria, la seguridad social y la planificación territorial constituyeron expresiones concretas de esta tradición (Prebisch, 1949; Furtado, 1976).

Costa Rica ofrece una experiencia especialmente relevante en este marco. La consolidación de su Estado social, la creación de MIDEPLAN, la expansión de servicios públicos y la articulación entre universidad pública y desarrollo nacional hicieron posible una trayectoria donde la planificación tuvo mayor continuidad institucional que en otros países de la región. A ello se suma la particular importancia de las universidades públicas como actores estratégicos del desarrollo. En Costa Rica, la planificación económica y social no se limitó al aparato estatal central; dialogó también con educación, política pública, desarrollo de los territorios y producción académica. Esa trayectoria es clave para comprender la emergencia de la EPPS y su apuesta por articular planificación y promoción social en clave universitaria y territorial (MIDEPLAN, s. f.; CONARE, 2025; Universidad Nacional, s. f.).

4.9. Vigencia contemporánea de la planificación económica y social

Lejos de haber perdido relevancia, la planificación económica y social enfrenta hoy nuevos desafíos que reafirman su importancia. La crisis climática, la desigualdad persistente, la transformación digital, la transición demográfica, la inestabilidad geopolítica y las nuevas brechas territoriales obligan a recuperar visiones integrales del desarrollo. Ninguno de estos problemas puede abordarse eficazmente mediante políticas fragmentadas, de corto plazo o puramente sectoriales. Se requiere una acción pública capaz de articular economía, ambiente, sociedad, tecnología, educación y territorio (CONARE, 2025; Programa Estado de la Nación, 2025).

Desde esta lectura, la vigencia contemporánea de la planificación económica y social depende de su capacidad de renovación. Ya no basta con la matriz desarrollista clásica; es necesario incorporar sostenibilidad, justicia socioambiental, digitalización con sentido público, innovación territorial, gobernanza democrática y universidad pública como actor del desarrollo. Pero esta renovación no significa abandonar la tradición estructuralista, sino ampliarla. Las preguntas fundamentales siguen siendo las mismas: cómo transformar estructuras que producen desigualdad, cómo orientar recursos escasos hacia fines colectivos, cómo articular Estado, territorio y ciudadanía, y cómo construir futuros más justos y sostenibles (Godet y Durance, 2007; CONARE, 2025).

4.10. Balance del capítulo

La planificación económica y social representa una de las raíces más sólidas del campo de la planificación y de la promoción social en América Latina. Su origen histórico, su desarrollo estructuralista, sus aportes metodológicos y su densidad ética y epistemológica permiten comprender por qué la planificación en nuestra región no debe entenderse únicamente como técnica administrativa. Se trata de una tradición orientada a leer estructuras, a intervenir en las desigualdades y a construir mediaciones entre economía, política social, Estado y territorio (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Pichardo-Muñiz, 1997).

Asimismo, este capítulo ha mostrado que la planificación económica y social no solo pertenece al pasado. Sigue ofreciendo herramientas conceptuales y metodológicas para pensar el presente, especialmente cuando se articula con complejidad, participación, sostenibilidad, prospectiva y universidad pública. En esa capacidad de articular tradición y renovación radica buena parte de su actualidad. Sobre esta base, el capítulo siguiente profundizará

en los paradigmas y enfoques de investigación que sustentan la producción de conocimiento en la planificación y la promoción social (CONARE, 2025; Armijo, 2011).

CAPÍTULO 5

Paradigmas y enfoques de investigación en planificación
y promoción social

5.1. Introducción: paradigmas, conocimiento y acción social

Investigar en planificación y promoción social no comienza con la selección de una técnica. Antes de decidir si se aplicarán entrevistas, encuestas, talleres, análisis documental o procesos participativos, existe una definición más profunda: cómo se entienden los procesos sociales, qué tipo de conocimiento se considera válido, qué relación se establece entre quien investiga y los sujetos con quienes se trabaja, y qué lugar ocupa el cambio social dentro del proceso de conocimiento. Ese conjunto de supuestos representa el nivel paradigmático de la investigación.

En las ciencias sociales, esta discusión adquiere especial importancia porque la realidad estudiada no es un objeto pasivo ni completamente externo. Es una realidad histórica, conflictiva, simbólica, institucional y territorial, atravesada por relaciones de poder y por actores que interpretan su propio mundo. En planificación y promoción social, por tanto, la pregunta por los paradigmas no es una cuestión meramente teórica; define la forma de construir problemas, seleccionar fuentes, organizar evidencias, interpretar hallazgos y orientar la acción.

Desde la experiencia latinoamericana, el debate paradigmático tiene, además, una densidad particular. La región no solo ha recibido marcos producidos en Europa y Norteamérica, también ha elaborado tradiciones críticas propias vinculadas a la educación popular, la investigación-acción participativa, la teoría crítica latinoamericana, la colonialidad del poder, la interculturalidad y las epistemologías del Sur. Esta riqueza obliga a evitar una visión única o dogmática del conocimiento social.

Edgar Morin recuerda que “no hay conocimiento que no esté, en algún grado, amenazado por el error y por la ilusión” (Morin, 1999, p. 5). Esta advertencia resulta central para el campo, porque muestra que ningún paradigma agota la complejidad de los procesos sociales. Cada enfoque permite ver ciertos aspectos de la realidad y, al mismo tiempo, puede oscurecer otros. Por eso, estudiar paradigmas no significa escoger etiquetas, sino reconocer sus alcances, límites y consecuencias metodológicas.

Este capítulo examina los principales paradigmas y enfoques que nutren la investigación en planificación y promoción social: positivista, interpretativo, crítico, de la complejidad, feminista, decolonial e intercultural. También se analizan el lugar de la investigación-acción participativa, la sistematización de experiencias y la articulación interdisciplinaria. El propósito es ofrecer una base que permita investigar con rigor, reflexividad y compromiso social.

5.2. Paradigma positivista y racionalidad técnico-instrumental

El paradigma positivista fue uno de los primeros marcos que buscó otorgar cientificidad a las ciencias sociales. En su formulación clásica, sostuvo que la realidad podía observarse objetivamente, descomponerse en variables, medirse y explicarse mediante relaciones causales relativamente estables. Su ideal de conocimiento privilegió la regularidad, la predicción, la medición y la construcción de patrones generales. En esta tradición pueden ubicarse aportes de Comte y Durkheim, aunque con diferencias históricas y conceptuales entre ambos.

En la planificación, este paradigma dejó una huella profunda. Permitió desarrollar diagnósticos cuantitativos, series estadísticas, indicadores, líneas de base, matrices de seguimiento, sistemas de evaluación y modelos de desempeño. La planificación pública contemporánea sigue requiriendo información verificable para estimar brechas, asignar recursos, monitorear metas y rendir cuentas. En esa línea, Armijo (2011) sistematiza la importancia de vincular planificación estratégica, indicadores y evaluación del desempeño institucional.

En la promoción social, el positivismo también ha sido útil para caracterizar poblaciones, identificar condiciones socioeconómicas, medir cobertura, comparar territorios y producir información básica para la toma de decisiones. Sin esos datos, muchos procesos comunitarios y territoriales quedarían apoyados únicamente en percepciones generales. Sin embargo, el límite se presenta cuando se pretende reducir la conciencia, la organización, la participación o la ciudadanía a variables observables sin interpretar sus sentidos sociales.

El aporte principal del positivismo radica en su capacidad para ordenar información, producir evidencia verificable y construir criterios comparables. Su riesgo consiste en convertir problemas complejos en indicadores aislados y en suponer que la neutralidad técnica basta para comprender la realidad. En planificación y promoción social, sus herramientas son necesarias, pero no suficientes.

5.3. Paradigma interpretativo y comprensión de significados

El paradigma interpretativo surgió como una respuesta a las limitaciones del objetivismo positivista. Su punto de partida es que la acción social no puede comprenderse únicamente desde regularidades externas, porque los sujetos actúan desde significados, memorias, identidades, valores y expectativas. Max Weber fue una referencia decisiva al insistir en la necesidad de comprender el sentido que orienta la acción de los actores sociales.

Para la promoción social, esta perspectiva resulta especialmente fecunda. Permite comprender cómo las comunidades interpretan sus problemas, construyen pertenencia territorial, recuerdan experiencias de organización, perciben a las instituciones y definen sus propias prioridades. Una intervención que desconoce esos significados corre el riesgo de imponer diagnósticos externos y de debilitar la participación real.

En la planificación, el paradigma interpretativo ayuda a superar la visión del territorio como simple unidad administrativa. El territorio es también espacio vivido, memoria colectiva, conflicto simbólico, identidad cultural y red de relaciones. Del mismo modo, una institución no es solo estructura formal; es cultura organizacional, prácticas cotidianas, relaciones de confianza, percepciones y sentidos compartidos. Por eso, muchas políticas fracasan no por falta de instrumentos, sino por desconocer la forma en que los actores las interpretan.

El límite del paradigma interpretativo aparece cuando se utiliza de manera aislada. Puede comprender muy bien significados y experiencias, pero necesita dialogar con perspectivas críticas para no perder de vista desigualdades estructurales, relaciones de poder y condiciones materiales. Su mayor aporte al campo se produce cuando relaciona sentido y estructura, experiencia y política pública, subjetividad y territorio.

5.4. Paradigma crítico y emancipador

El paradigma crítico ocupa un lugar decisivo en la identidad latinoamericana de la planificación y la promoción social. A diferencia de enfoques centrados solo en explicar o comprender, este paradigma pregunta por las condiciones de dominación que estructuran la realidad y por las posibilidades de transformarla. Su preocupación central no es la neutralidad, sino la emancipación; no es la descripción aislada, sino la crítica de las relaciones que producen desigualdad.

Jürgen Habermas (1971) aporta a esta tradición al mostrar cómo el conocimiento se vincula con intereses históricos. Su distinción entre intereses técnicos, prácticos y emancipatorios ayuda a comprender que la investigación social no puede agotarse en la manipulación instrumental de datos ni en la interpretación de significados; también debe contribuir a ampliar autonomía, deliberación y capacidad crítica.

En América Latina, Paulo Freire (1970b) profundizó esta orientación al vincular educación, conciencia crítica y praxis transformadora. Su pedagogía no concibe a los sujetos como receptores pasivos, sino como actores capaces de leer su mundo y actuar sobre él. Esta mirada es fundamental para la promoción social, porque convierte el diálogo, la problematización y

la organización en componentes centrales de la acción educativa y comunitaria.

Orlando Fals Borda (1991, 2009) articuló crítica y metodología mediante la investigación-acción participativa. En esta tradición, investigar no significa observar desde afuera, sino producir conocimiento junto con personas actoras que buscan transformar su realidad. La investigación deja de ser extracción de información y se convierte en proceso colectivo de análisis, aprendizaje y acción.

A este núcleo se suman Enrique Dussel y Franz Hinkelammert, quienes sitúan la ética y la reproducción de la vida en el centro de la reflexión social. Bajo esta mirada, ninguna planificación puede evaluarse solo por eficiencia o cumplimiento administrativo; también debe juzgarse por su contribución a la dignidad humana, a la reducción del sufrimiento evitable y a la ampliación de condiciones para una vida digna.

En síntesis, el paradigma crítico aporta al campo una concepción del conocimiento orientada a revelar dominaciones, fortalecer sujetos, democratizar decisiones y construir alternativas. Gracias a él, la planificación deja de ser simple gerencia del cambio y la promoción social deja de ser acompañamiento despolitizado.

5.5. Paradigma de la complejidad

El paradigma de la complejidad surge como respuesta a la tendencia a fragmentar la realidad. Los problemas que enfrenta la planificación y la promoción social no se presentan como piezas separadas: pobreza, desigualdad territorial, exclusión educativa, crisis ambiental, debilitamiento institucional y transformación tecnológica se expresan simultáneamente y a múltiples escalas.

Morin cuestiona la simplificación del conocimiento y propone pensar la articulación entre elementos heterogéneos, incertidumbre, interdependencia y contradicción. En el campo, esta perspectiva implica reconocer que los diagnósticos no pueden limitarse a listas de variables independientes. La realidad social exige observar relaciones, procesos, retroalimentaciones, actores y contextos.

Rolando García profundiza esta discusión al plantear que los sistemas complejos no pueden ser explicados desde una sola disciplina, porque están constituidos por componentes heterogéneos en interacción. Esta idea se vuelve especialmente pertinente para la planificación del desarrollo, la universidad pública y la promoción social, donde los problemas combinan dimensiones económicas, políticas, culturales, ambientales, institucionales y subjetivas.

La complejidad aporta dos ventajas centrales. Primero, obliga a construir diagnósticos integrales y menos sectoriales. Segundo, fortalece la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad. Su límite aparece cuando se usa como palabra general, sin consecuencias metodológicas. Hablar de complejidad exige diseñar instrumentos, matrices, análisis y procesos de triangulación que realmente permitan captar relaciones entre dimensiones.

5.6. Enfoques feministas, decoloniales e interculturales

Los enfoques feministas, decoloniales e interculturales amplían el horizonte paradigmático del campo al cuestionar la idea de que el conocimiento se produce desde un observador universal, neutral y deslocalizado. Estos enfoques muestran que toda producción de saber está atravesada por relaciones de género, colonialidad, clase, cultura, territorio y poder.

Desde los feminismos, autoras como Sandra Harding y Donna Haraway cuestionan la ficción de una mirada científica sin ubicación social. Esta crítica es importante para la planificación y la promoción social porque obliga a preguntar quién define los problemas, quién habla por las comunidades, qué experiencias quedan invisibilizadas y qué formas de desigualdad se reproducen cuando se planifica sin perspectiva de género.

En América Latina, la crítica decolonial tiene una relevancia particular. Quijano (2000) señala que la colonialidad representa un elemento específico del patrón mundial de poder capitalista. Esta afirmación ayuda a comprender que los territorios, las comunidades y las instituciones no existen en un vacío histórico: están atravesados por jerarquías de conocimiento, raza, clase, cultura y dependencia.

Boaventura de Sousa Santos complementa esta discusión con la ecología de saberes, al cuestionar las jerarquías abstractas entre conocimientos. Para la promoción social y la planificación participativa, esto significa reconocer que los saberes comunitarios, indígenas, campesinos, territoriales y populares no son simples insumos; son formas legítimas de comprensión del mundo que deben dialogar con el conocimiento académico.

Los enfoques interculturales añaden la necesidad de construir mediaciones entre racionalidades, memorias e identidades diversas. En sociedades desiguales y pluriculturales, la planificación no puede operar con nociones homogéneas de ciudadanía o comunidad. El desafío consiste en construir procesos institucionales capaces de reconocer diferencias sin folklorizarlas ni subordinarlas.

5.7. Investigación-acción participativa y sistematización de experiencias

La investigación-acción participativa ocupa un lugar singular porque vincula de manera explícita conocimiento y transformación. No se reduce a técnicas participativas; representa una orientación epistemológica y metodológica que reconoce a los sujetos involucrados como coproductores del saber. En esta perspectiva, diagnosticar, analizar, decidir y actuar forman parte de un mismo proceso.

Fals Borda fue decisivo al mostrar que la producción de conocimiento puede articularse con la acción colectiva y con las luchas de los pueblos. Para la EPPS, este aporte adquiere especial relevancia, porque conecta investigación, extensión, formación profesional y compromiso territorial. La investigación no se agota en describir comunidades, sino que acompaña procesos de organización, reflexión y transformación.

La sistematización de experiencias representa una modalidad complementaria de producción de conocimiento desde la práctica. Oscar Jara la ha desarrollado como un proceso orientado a reconstruir lo vivido, interpretar críticamente los procesos y producir aprendizajes colectivos. Para la universidad pública, esta herramienta permite convertir experiencias de extensión, proyectos territoriales y procesos comunitarios en conocimiento comunicable, evaluable y acumulable.

En la planificación y promoción social, la investigación-acción participativa y la sistematización fortalecen la relación entre teoría y praxis. Ambas permiten evitar dos riesgos: el academicismo, que se distancia de la realidad, y el activismo, que actúa sin reflexión sistemática. Su aporte consiste en sostener procesos donde conocer, aprender, organizar y transformar se articulan de manera rigurosa.

5.8. Implicaciones metodológicas para la planificación y la promoción social

Cada paradigma implica decisiones metodológicas. El positivismo privilegia la medición, indicadores, series de datos y diseños estandarizados. El interpretativo valora entrevistas abiertas, observación participante, historias de vida, análisis de discursos y reconstrucción de significados. El crítico incorpora talleres, lectura de poder, construcción colectiva del problema y metodologías participativas. La complejidad exige diseños integrados, análisis multidimensional, triangulación y lectura de interdependencias.

En planificación y promoción social no existe una única metodología válida

para todos los problemas. La elección debe responder al objeto de estudio, a las preguntas, a los actores implicados, al contexto institucional y al horizonte ético-político de la investigación. Sin embargo, los problemas propios del campo —territorio, ciudadanía, políticas públicas, organización comunitaria, desarrollo, universidad pública y transformación social— difícilmente pueden comprenderse desde una sola técnica o disciplina.

Por ello, una formación metodológica rigurosa debe enseñar a seleccionar instrumentos, pero también a justificar por qué se usan, qué tipo de conocimiento producen y qué límites tienen. Una encuesta puede ser útil para medir cobertura o percepciones generales; una entrevista puede profundizar significados; un taller puede producir análisis colectivos; una matriz documental puede organizar evidencia institucional; una sistematización puede recuperar aprendizajes de la práctica.

La clave no está en acumular técnicas, sino en construir coherencia entre paradigma, enfoque, método, instrumento, fuente y tipo de análisis. Esta coherencia es fundamental para investigaciones académicas, trabajos finales de graduación, diagnósticos institucionales, procesos comunitarios y propuestas de planificación estratégica o prospectiva.

5.9. Articulación paradigmática e investigación interdisciplinaria

La revisión de paradigmas permite concluir que la planificación y la promoción social no deben adscribirse dogmáticamente a una sola matriz. Su riqueza proviene de la capacidad de articular tradiciones según el tipo de problema, el contexto y el horizonte de transformación. Esta articulación no equivale a eclecticismo sin criterio; exige justificar qué aporta cada enfoque y cómo se integran sus resultados.

En este punto, la interdisciplinarietà no es un adorno académico, sino una exigencia del objeto. Los fenómenos que interesan al campo desbordan cualquier disciplina aislada. Sociología, economía, pedagogía, geografía, ciencia política, administración pública, estudios territoriales, pensamiento ambiental, teoría crítica y análisis institucional deben dialogar si se quiere producir conocimiento pertinente.

Para la EPPS, esta articulación tiene consecuencias formativas. El estudiante debe aprender a leer datos, interpretar sentidos, identificar relaciones de poder, comprender territorios, dialogar con comunidades y construir propuestas. La planificación y la promoción social requieren profesionales capaces de moverse entre evidencia, interpretación, ética, estrategia y praxis.

La investigación interdisciplinaria también exige humildad epistemológica. Ningún campo posee por sí solo todas las respuestas. Por eso, la

articulación paradigmática debe acompañarse de trabajo colaborativo, diálogo de saberes, revisión crítica de supuestos y apertura a la experiencia territorial.

5.10. Balance del capítulo

El recorrido de este capítulo muestra que los paradigmas y enfoques de investigación no son marcos neutrales ni intercambiables sin consecuencias. Cada uno organiza de manera distinta la relación entre realidad, conocimiento, método y transformación. El positivismo aporta sistematicidad e indicadores; el interpretativo, comprensión de significados; el crítico, lectura de poder y emancipación; la complejidad, integración de dimensiones; y los enfoques feministas, decoloniales e interculturales, una crítica profunda a las exclusiones del conocimiento dominante.

Para la planificación y la promoción social, la enseñanza principal es que el campo necesita pluralidad paradigmática, pero no una pluralidad improvisada. Requiere rigor, reflexividad, trazabilidad metodológica y compromiso con el cambio social. Esta combinación permite investigar sin reducir la realidad a indicadores, intervenir sin imponer diagnósticos externos y planificar sin perder de vista sujetos, territorios y relaciones de poder.

Desde esta base, los capítulos siguientes pueden avanzar hacia herramientas metodológicas, procesos aplicados y praxis profesional. La discusión paradigmática no queda entonces encerrada en el plano teórico: orienta la manera de investigar, acompañar comunidades, construir diagnósticos, diseñar políticas, evaluar procesos y fortalecer la identidad académica de la planificación y la promoción social.

5.11. Los paradigmas y enfoques de investigación: una breve experiencia desde el aula

En las universidades públicas existe una amplia diversidad de espacios para la construcción del pensamiento crítico y producción de conocimiento. El aula es un sitio fundamental, pero es indispensable que, hasta en los temas más teóricos, se establezcan referencias con las que el estudiantado logre establecer relaciones de significado y una vinculación con el ejercicio de su carrera.

Con el propósito de introducir a los grupos de primer ingreso de la carrera de Planificación Económica y Social en la comprensión de los paradigmas, se

incorpora en el plan de estudios el curso denominado Paradigmas y Enfoques de Investigación Social, con el objetivo de brindarle al estudiantado bases conceptuales y metodológicas.

En el marco del curso, se considera pertinente un abordaje crítico sobre cómo se origina el conocimiento, su contexto y las formas de validación que le otorgan legitimidad por parte de grupos sociales, la academia, personas especialistas en una determinada área y personas consideradas como autoridades en la materia.

Esta dinámica del curso inicia con un repaso del conocimiento empírico producto de experiencias cotidianas, multisensoriales, la práctica constante y el contexto de socialización en el que las personas y los grupos sociales se encuentran inmersos, así como la historicidad en la producción del conocimiento. Además, se lleva a cabo una reflexión sobre el discurso mítico-religioso y el método científico. Precisamente, con el objetivo de facilitar la comprensión de que el ser humano tiene distintas formas de conocer y producir conocimiento, y que estas formas tienen distintos caminos de acuerdo con los objetivos. A partir de ahí, se posiciona la importancia de conocer los paradigmas y los enfoques de investigación.

La idea es transitar desde las experiencias más cercanas al estudiantado hasta la comprensión de la cientificidad de las ciencias sociales, el estudio de la planificación como disciplina y sus posibilidades de ejercerla de manera multi e interdisciplinaria, y una aspiración a procesos transdisciplinarios.

Desde la Unidad Académica y la coordinación del curso se aprovechan los espacios y recursos que ofrece la universidad para la formación del estudiantado. Un espacio aliado en la ejecución del curso, y que facilita la puesta en práctica de un ejercicio académico en materia de paradigmas y enfoques de investigación, es el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI).

El OVSICORI es una instancia con reconocimiento a nivel nacional e internacional, principalmente por la información que brinda a los medios de comunicación sobre la actividad sísmica y volcánica en el país, particularmente los temblores perceptibles para la población. No obstante, el OVSICORI tiene un programa permanente de observación, seguimiento y análisis sobre la actividad sísmica que permite generar información en tiempo real que, con un conjunto de técnicas, le permite al equipo de científicos interpretar y generar insumos que posteriormente la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) puede utilizar para la toma de decisiones. Cabe destacar que esta información se enriquece mediante el intercambio de datos entre científicos del Observatorio y de otros países, gracias al apoyo de la tecnología.

Recapitulando, desde el curso se plantea un ejercicio que tiene tres momentos claves:

Primero, el momento de convergencia pedagógica entre el OVSICORI y la carrera de planificación, que inicia con la identificación del paradigma, el enfoque de investigación y las técnicas que tanto la carrera como el Observatorio implementan en la generación de conocimiento, así como su posterior utilización. Seguidamente, una visita al observatorio, coordinada desde el curso, que le permitió al estudiantado conocer las condiciones, el espacio físico, instrumentos y alguna tecnología utilizada por el observatorio para la lectura de datos y generación de patrones e información geocientífica. Y la visión del especialista que brindó la charla y respondió a todas sus preguntas con evidencia científica, lo cual amplió aún más la perspectiva del grupo de estudiantes.

Un segundo momento, el estudiantado aplicó una entrevista a personas que han vivido una situación de riesgo producto de un evento natural (inundación, huracán, terremoto, deslizamiento), con el fin de reconstruir la experiencia vivida desde la percepción de las personas entrevistadas, lo cual plantea otra manera de generar conocimiento, otras formas de interpretación de la realidad que también sirve para sustentar la toma de decisiones y para la implementación de acciones vinculadas a la disciplina de la planificación. Es decir, otro posicionamiento epistemológico.

Un tercer momento es el análisis comparativo que el estudiantado realiza sobre cómo visualizó en la práctica las distintas expresiones en materia de paradigmas, enfoques y técnicas de investigación en el ejercicio de las dos disciplinas. Y comprender que no son ocurrencias y más bien responden al abordaje del objeto de estudio en cada disciplina. Además, esas diferencias plantean la posibilidad de un trabajo multi e interdisciplinario.

Se puede concluir que esta experiencia es susceptible a cambios o mejoras en cada ciclo, según las particularidades del grupo y su contexto. Sin embargo, cabe destacar que es un esfuerzo para que el estudiantado asimile esta materia, que puede resultarle abstracta y compleja, y que es indispensable en la disciplina de la planificación. Y podemos observarlo en el segundo momento planteado en el ejercicio del curso. Este es sumamente relevante porque parte de una orientación epistemológica que toma en cuenta a los sujetos sociales como protagonistas que aportan una percepción sobre la realidad.

Por último, la universidad cuenta con otros espacios que mantienen un acervo de conocimientos que resultan, interesantes para el estudio de los paradigmas y los enfoques de investigación social, y pueden resultar de gran provecho para el estudiantado.

CAPÍTULO 6

Participación comunitaria, organización y promoción
social aplicada

6.1. Introducción: participación y praxis transformadora

La participación comunitaria, la organización y la promoción social aplicada constituyen uno de los núcleos praxeológicos más relevantes de la planificación y la promoción social. No se trata de un capítulo de aspectos meramente operativos ni de un repertorio de técnicas para trabajar con comunidades. Su importancia radica en que ayuda a comprender cómo los sujetos colectivos interpretan su realidad, se organizan, construyen capacidades y disputan condiciones concretas de vida en sus territorios.

En América Latina, la participación no puede abordarse como una categoría neutra ni como una simple herramienta administrativa. Está vinculada a historias de exclusión, desigualdad, lucha por los derechos, democratización y construcción de ciudadanía. Paulo Freire (1970b) mostró que el cambio social exige sujetos capaces de leer críticamente su mundo y actuar sobre él. Desde esa perspectiva, participar no significa asistir a una reunión, sino intervenir de manera consciente en los procesos que afectan la vida colectiva.

Orlando Fals Borda (1991) profundizó esta lectura al cuestionar el monopolio del conocimiento experto y al proponer una investigación-acción participativa construida con las comunidades. Su aporte resulta central para este capítulo, porque ayuda a comprender que la comunidad no es un objeto pasivo de intervención, sino un sujeto de interpretación, organización y acción histórica.

La tradición latinoamericana del desarrollo local, de la educación popular y de la organización comunitaria ha insistido también en que la participación requiere mediaciones concretas: tiempo, procesos pedagógicos, confianza, lectura territorial, articulación institucional y fortalecimiento organizativo. Sin estas condiciones, la participación puede quedar reducida a un acto formal, sin incidencia real en las decisiones.

Desde la perspectiva de la EPPS, la promoción social aplicada expresa una dimensión fundacional de la formación profesional. En ella convergen lectura crítica del contexto, trabajo territorial, mediación social, organización comunitaria y articulación entre universidad pública, instituciones y comunidades. Por eso, este capítulo examina la participación no como recurso accesorio, sino como principio metodológico, político y ético del campo.

6.2. Participación social, comunitaria y ciudadana

La noción de participación se utiliza con tanta amplitud que, en ocasiones, termina perdiendo precisión analítica. Muchas políticas, programas y

proyectos se autodefinen como participativos, aunque la intervención real de los actores sociales sea limitada. Por ello, resulta necesario distinguir entre participación simbólica, consulta formal, colaboración operativa e incidencia efectiva en las decisiones.

Sherry Arnstein (1969), en su texto clásico sobre la escalera de la participación ciudadana, mostró que no todas las formas de involucramiento son equivalentes. Algunas prácticas se limitan a informar o consultar; otras permiten negociación, delegación de poder o control ciudadano. Esta distinción sigue siendo útil porque obliga a preguntar quién decide, sobre qué asuntos se decide y qué capacidad real tienen los actores para modificar el curso de una acción pública.

En América Latina, esta discusión adquirió un contenido histórico y político más amplio. La participación fue entendida no solo como mecanismo de gestión, sino como proceso relacionado con ciudadanía, democratización, organización popular y acción colectiva. Freire (1970b) insistió en que no existe transformación sin sujetos que comprendan críticamente su realidad y participen en su transformación.

La participación social remite a la intervención de actores en asuntos que afectan su vida colectiva. La participación comunitaria enfatiza el anclaje territorial, los vínculos de proximidad y la resolución de problemas concretos. La participación ciudadana se relaciona con derechos, responsabilidades públicas, control social e incidencia en decisiones institucionales. Las tres dimensiones se relacionan, pero no son idénticas.

También deben reconocerse sus límites. La participación puede ser cooptada por instituciones, instrumentalizada como requisito administrativo o concentrada en liderazgos que no representan la diversidad interna de una comunidad. La promoción social aplicada debe, por tanto, trabajar con una comprensión crítica de la participación, evitando tanto la ingenuidad participativa como el tecnicismo que la reduce a un procedimiento.

6.3. Organización social, acción colectiva y tejido comunitario

La participación sostenida requiere organización. Sin organización social, la participación tiende a dispersarse en acciones episódicas, reuniones aisladas o expresiones de voluntad sin continuidad. La organización favorece la articulación de intereses, construcción de identidad, distribución de responsabilidades, acumulación de aprendizajes y el sostén de procesos en el tiempo.

La organización social adopta formas diversas: asociaciones de desarrollo, cooperativas, comités locales, redes de mujeres, colectivos juveniles,

organizaciones barriales, asociaciones culturales, grupos ambientales y movimientos territoriales, entre otras expresiones. Cada una responde a condiciones históricas, necesidades concretas y capacidades propias de los territorios.

Desde una perspectiva crítica latinoamericana, la organización no es únicamente un recurso funcional; es una forma de constitución política del sujeto colectivo. Freire (1970b) y Fals Borda (1991), desde trayectorias distintas, coinciden en que el cambio social requiere sujetos organizados, capaces de interpretar su realidad y actuar de manera colectiva.

El tejido comunitario remite a la trama de vínculos, confianza, cooperación, memoria compartida e identidad territorial que sostiene la vida colectiva. No debe idealizarse, porque toda comunidad está atravesada por conflictos, jerarquías, diferencias internas y disputas por recursos. Precisamente por eso, el trabajo profesional requiere sensibilidad, escucha y capacidad de mediación.

La acción colectiva se presenta como la expresión dinámica de esa organización. No toda organización produce transformación, pero ninguna acción colectiva sostenida es posible sin algún nivel de organización. Las comunidades actúan cuando identifican problemas comunes, construyen sentidos compartidos, acuerdan estrategias y sostienen relaciones que hacen posible la acción pública desde abajo.

6.4. Educación popular, concientización y fortalecimiento de capacidades

La educación popular representa uno de los fundamentos más importantes de la promoción social aplicada en América Latina. Su aporte no se agota en el plano pedagógico; propone una forma de comprender la relación entre conocimiento, conciencia crítica y acción colectiva. En esta tradición, aprender no significa recibir información, sino problematizar la realidad para transformarla.

Freire (1970b) formuló esta perspectiva en una expresión ampliamente conocida: nadie educa a nadie de manera unilateral, sino que las personas se educan entre sí mediadas por el mundo. Esta idea tiene consecuencias profundas para la promoción social: el profesional no sustituye la voz comunitaria, sino que facilita condiciones para el diálogo, la lectura crítica y la construcción colectiva de alternativas.

La concientización no equivale al adoctrinamiento ni a la simple sensibilización. Supone un proceso mediante el cual los sujetos comprenden que sus problemas no son únicamente individuales o naturales, sino históricos, sociales y transformables. En ese sentido, la praxis articula

reflexión y acción, diagnóstico y organización, lectura del contexto y construcción de respuestas.

El fortalecimiento de capacidades debe comprenderse desde esta misma lógica. No consiste únicamente en transmitir habilidades técnicas o administrativas, aunque estas sean necesarias. Implica ampliar capacidades de análisis, organización, negociación, comunicación, gestión, incidencia y evaluación comunitaria.

Oscar Jara (2012) ha mostrado, desde la sistematización de experiencias, que el aprendizaje colectivo surge también de la reflexión crítica sobre lo vivido. Esta idea es especialmente pertinente para la universidad pública, porque permite convertir la práctica territorial en conocimiento socialmente útil, sin separar artificialmente teoría, método y experiencia.

6.5. Promoción social aplicada en territorios y comunidades

La promoción social aplicada remite al momento en que los fundamentos teóricos y metodológicos del campo se expresan en procesos concretos de intervención, acompañamiento, mediación y fortalecimiento organizativo. Su especificidad consiste en trabajar con sujetos, comunidades, instituciones y territorios para construir condiciones de participación, articulación y transformación.

Arlette Pichardo Muñiz (1997) aporta a pensar la planificación social como articulación entre análisis de la realidad, programación y acción orientada a necesidades y objetivos colectivos. Este aporte permite tender un puente entre planificación y promoción social: planificar no basta si no existen sujetos, organizaciones y procesos capaces de apropiarse de las estrategias.

En la práctica, la promoción social aplicada puede expresarse en acompañamiento a organizaciones comunitarias, fortalecimiento de liderazgos, facilitación de talleres, mediación entre comunidad e instituciones, apoyo a redes territoriales, formulación participativa de propuestas, sistematización de experiencias y construcción de agendas locales.

El territorio es una categoría decisiva. No representa un soporte físico neutral; es una construcción social e histórica donde se expresan relaciones de poder, identidades, memorias, recursos, conflictos y expectativas de futuro. Por eso, la promoción social aplicada debe iniciar siempre con lectura territorial: actores, problemas, capacidades, conflictos, oportunidades y condiciones institucionales.

En esta perspectiva, la EPPS y la Universidad Nacional han construido una experiencia significativa. Sus prácticas académicas, proyectos de

investigación, extensión y vinculación territorial muestran que la promoción social aplicada no es un añadido práctico, sino una forma de producir conocimiento situado y de fortalecer el compromiso público de la universidad.

6.6. Metodologías participativas de intervención

Las metodologías participativas son uno de los instrumentos más visibles de la promoción social aplicada, pero su valor no reside solo en su utilidad operativa. Expresan una concepción epistemológica y política: los sujetos deben participar en la lectura de su realidad, en la definición de prioridades y en la construcción de alternativas.

Robert Chambers (1997) sistematizó metodologías de diagnóstico participativo y enfatizó la necesidad de invertir la lógica tradicional del desarrollo, poniendo en primer plano a quienes han sido históricamente marginados. Este planteamiento influyó en enfoques participativos de intervención, planificación local y desarrollo comunitario.

Sin embargo, estas metodologías exigen cuidado. Pueden convertirse en recursos rutinarios si se desprenden de su sentido político y pedagógico. Un taller no es participativo por el solo hecho de reunir personas; su calidad depende de quién convoca, qué se decide, cómo se dialoga, qué información circula y qué consecuencias tiene el proceso.

Ander-Egg (2003) insistió en que el desarrollo comunitario no debe entenderse únicamente como técnicas aisladas, sino que requiere un proceso, continuidad, organización y articulación de actores. Esta observación mantiene plena vigencia. Las metodologías participativas tienen sentido cuando se insertan en procesos formativos, territoriales e institucionales sostenidos.

6.7. Participación, territorio y ciudadanía en América Latina y Costa Rica

En América Latina, la participación comunitaria se desarrolló en estrecha relación con urbanización desigual, pobreza, movimientos sociales, luchas por servicios públicos, reivindicaciones territoriales y experiencias de educación popular. No existe una única trayectoria regional, pero sí una constante: la participación ha sido una forma de disputar reconocimiento, derechos y condiciones materiales de vida.

En Costa Rica, esta discusión presenta matices propios debido a la existencia de un Estado social relativamente consolidado y de una universidad pública con vocación territorial. La participación comunitaria se

ha vinculado con asociaciones de desarrollo, organizaciones locales, instituciones públicas, municipalidades, redes comunitarias y procesos de educación, salud, ambiente y desarrollo local.

La experiencia costarricense muestra, sin embargo, que la participación no puede considerarse garantizada. Persisten desigualdades territoriales, debilidad organizativa en algunos espacios, burocratización de la acción pública, fragmentación comunitaria y brechas en el acceso a la información, recursos y capacidades institucionales.

Para la EPPS, esta realidad plantea un desafío formativo y profesional: preparar personas capaces de leer territorios complejos, facilitar procesos participativos, construir mediaciones institucionales y sostener una ética de trabajo respetuosa de la autonomía comunitaria. La promoción social aplicada adquiere aquí un valor estratégico para articular universidad, Estado, comunidad y territorio.

6.8. Tensiones y desafíos de la participación comunitaria

La participación comunitaria enfrenta tensiones estructurales que deben ser reconocidas para evitar una visión romántica o ingenua del campo. La primera tensión es la participación simbólica o instrumental: comunidades convocadas para legitimar decisiones ya tomadas, sin incidencia real en prioridades, recursos o estrategias.

La segunda tensión se relaciona con las desigualdades internas de la propia comunidad. No todas las voces participan en igualdad de condiciones. Género, edad, escolaridad, posición económica, liderazgo histórico, tiempo disponible y acceso a información inciden en quién habla, quién decide y quién queda al margen.

La tercera tensión es la sostenibilidad organizativa. Muchos procesos dependen en exceso de liderazgos individuales o apoyos externos y se debilitan cuando estos desaparecen. La cuarta tensión es la relación con el Estado: la institucionalidad puede fortalecer la participación, pero también burocratizarla, limitarla o subordinarla a agendas externas.

Reconocer estas tensiones no significa desvalorizar la participación. Al contrario, ayuda a comprenderla con mayor realismo y a trabajar metodológicamente para fortalecerla. La promoción social aplicada requiere una mirada crítica, situada y consciente de los límites y posibilidades reales de cada territorio.

6.9. Aportes de la promoción social aplicada al campo disciplinar

La promoción social aplicada aporta al campo disciplinar al menos cuatro contribuciones fundamentales. Primero, fortalece la dimensión territorial de la planificación, recordando que ninguna estrategia adquiere legitimidad si no dialoga con sujetos y territorios concretos. Segundo, aporta mediaciones pedagógicas y organizativas para que la participación no se reduzca a la formalidad.

Tercero, aporta a democratizar la producción de conocimiento, porque reconoce saberes comunitarios, memorias territoriales y aprendizajes derivados de la experiencia. Cuarto, fortalece la praxis profesional al vincular diagnóstico, acción, reflexión crítica y evaluación de procesos.

En la experiencia de la EPPS, estas contribuciones son especialmente visibles. La promoción social aplicada no opera como complemento, sino como uno de los ejes que dan identidad al campo. Gracias a ella, la planificación se aproxima a la comunidad y la comunidad fortalece sus herramientas para dialogar con instituciones, formular propuestas y disputar condiciones de desarrollo.

6.10. Balance del capítulo

Este capítulo ha mostrado que la participación comunitaria, la organización y la promoción social aplicada constituyen una dimensión central de la planificación y la promoción social. La participación no debe entenderse como simple consulta; remite a ciudadanía, poder, incidencia, organización y construcción de sujetos colectivos.

La organización social permite sostener procesos, articular intereses y convertir necesidades dispersas en agendas colectivas. La educación popular y la investigación-acción participativa aportan fundamentos pedagógicos y metodológicos para evitar intervenciones verticales. Las metodologías participativas, por su parte, adquieren sentido cuando se insertan en procesos territoriales continuos y no cuando se emplean como técnicas aisladas.

En conjunto, la promoción social aplicada ofrece al campo una comprensión más rica de la relación entre territorio, organización, ciudadanía y transformación social. Sobre esta base, el capítulo siguiente se concentrará en la planificación estratégica como herramienta de conducción deliberada del cambio, siempre que se articule con participación, poder, contexto e institucionalidad democrática.

6.11. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)

Uno de los casos que ayuda a ejemplificar el tema de la participación ciudadana es el de Porto Alegre en Brasil, ya que, en el año de 1989, Porto Alegre era una ciudad con problemas, como: barrios sin pavimento, sin agua potable, escuelas insuficientes y con una ciudadanía acostumbrada a que las decisiones de inversión se tomaran sin consultarle. Por ello, en ese año, el nuevo gobierno municipal del Partido de los Trabajadores propuso algo que sonaba casi imposible: que los vecinos decidieran directamente en qué gastar el presupuesto de obras. No como consulta ni como encuesta, sino como decisión real y vinculante.

El mecanismo se llamó “Orçamento Participativo” (Presupuesto Participativo). Cada año, los dieciséis distritos de la ciudad convocan asambleas abiertas. En estas asambleas se discutió temas relacionados a la pavimentación, agua, vivienda, escuelas, salud, entre otros temas; se eligieron delegados y se distribuyeron recursos según criterios explícitos: cuánta gente participa, qué tan precario era el barrio, qué tan rezagada está la zona respecto al resto de la ciudad. Las reglas eran públicas y los acuerdos vinculantes, y los delegados elegidos tenían que volver a rendir cuentas ante la misma asamblea que los eligió. Lo que convierte este caso en una referencia mundial no es por su perfección, sino que funcionó durante décadas y produjo cambios verificables. Barrios que llevaban generaciones esperando agua la obtuvieron y zonas ignoradas por la planificación tradicional accedieron a infraestructura básica. El Lincoln Institute of Land Policy (2004) documentó que entre 1989 y mediados de los 2000 los recursos orientados mediante el proceso superaron los setecientos millones de dólares y la mayoría fue hacia los sectores de menores ingresos. Todo esto ocurrió, no por inercia institucional, sino porque hubo una organización colectiva que tuvo poder real para decidir.

Un detalle por mencionar es que el proceso tuvo límites desde el principio. A medida que fue creciendo, se volvió más complejo, más técnico y en algunos momentos más vulnerable a la captura por liderazgos que aprendieron a manejarlo sin representar genuinamente a su barrio y sus necesidades. Otro detalle para resaltar es que el contexto político en la ciudad cambió y parte del entusiasmo ciudadano se diluyó. Pero eso no invalida la experiencia; muestra que la participación no es una conquista permanente. Se sostiene mientras haya organización que la exija, instituciones que la respeten y personas dispuestas a ir a las asambleas a defender sus ideales.

Para la planificación y la promoción social, la experiencia de Porto Alegre deja una lección que sigue siendo relevante décadas después: la participación ciudadana no puede evaluarse solo por el discurso que la

acompaña, sino por sus efectos concretos en la vida de las personas y los territorios. En otras palabras, los mecanismos participativos no adquieren legitimidad por existir, sino por su capacidad real para incidir en las decisiones públicas.

La experiencia demostró que convocar a la ciudadanía sin otorgarle capacidad de decisión termina convirtiendo la participación en un ejercicio simbólico, mientras que abrir espacios de decisión sin mecanismos de transparencia y rendición de cuentas puede generar desgaste y desconfianza con el tiempo. El desafío, por tanto, no consiste únicamente en crear espacios participativos, sino en construir condiciones que permitan su sostenibilidad y efectividad.

CAPÍTULO 7

Planificación estratégica: fundamentos, enfoques y aplicaciones

7.1. Introducción: del planeamiento normativo a la planificación estratégica

La planificación estratégica surge como respuesta a los límites de la planificación tradicional cuando los procesos sociales, institucionales y territoriales dejan de comportarse como realidades lineales, estables y plenamente previsibles. En su versión normativa clásica, la planificación tendía a imaginar que, una vez formulado el diagnóstico, definidos los objetivos y ordenados los medios, la ejecución podía avanzar con relativa continuidad. La experiencia histórica mostró, sin embargo, que esa lógica resulta insuficiente en contextos marcados por conflicto, incertidumbre, restricciones institucionales, pluralidad de actores y transformaciones aceleradas del entorno. Por eso, conserva vigencia la advertencia de Matus (1983), cuando señala que la crisis no corresponde a la planificación como necesidad social, sino a la planificación tradicional, entendida de manera rígida, mecánica y despolitizada.

Desde esa crítica, la planificación estratégica opera como una forma de pensar y conducir la acción en condiciones de complejidad. El centro del proceso ya no es la elaboración de un plan ideal desde una oficina técnica, sino la construcción de decisiones viables en escenarios donde intervienen actores diversos, intereses contrapuestos, recursos limitados y futuros abiertos. Mintzberg (1994) refuerza esta ruptura al distinguir el planeamiento formal del verdadero pensamiento estratégico: el primero tiende al análisis, mientras que el segundo exige síntesis, lectura de configuraciones emergentes, visión y aprendizaje institucional.

En los ámbitos público, educativo y universitario, este giro tiene implicaciones decisivas. Armijo (2011) vincula la planificación estratégica del sector público con misión institucional, objetivos, productos, resultados e indicadores de desempeño. Esa contribución ayuda a comprender que la estrategia no debe entenderse únicamente como técnica gerencial ni como cumplimiento documental; debe servir para clarificar propósitos, ordenar prioridades, orientar recursos y producir resultados públicos verificables.

En el campo de la planificación y la promoción social, la planificación estratégica cumple una función mediadora entre diagnóstico, poder, territorio, institución y futuro. Su importancia radica en que permite superar dos riesgos frecuentes: la improvisación, que actúa sin horizonte, y el formalismo burocrático, que produce planes sin capacidad real de incidir en la realidad. Desde la EPPS-UNA, esta discusión adquiere sentido especial porque la planificación estratégica debe comprenderse como práctica pública, territorial, participativa y orientada al bien común.

7.2. Concepto y características de la planificación estratégica

La planificación estratégica no se define por la existencia de un documento, un cuadro de metas o una matriz institucional. Su rasgo distintivo es la capacidad de organizar la acción desde una lectura selectiva del contexto, una definición de prioridades y una construcción de cursos de acción vinculados con una visión de futuro. En esa lógica, Armijo (2011) aporta una lectura particularmente útil para organismos públicos al articular misión, objetivos estratégicos, productos institucionales e indicadores de desempeño.

A diferencia de la planificación normativa clásica, la planificación estratégica no supone control total sobre el entorno. Asume que la realidad cambia, que los actores poseen agendas distintas, que los recursos son limitados y que las decisiones se toman en condiciones de incertidumbre. Matus (2014) lo expresa al sostener que la planificación moderna debe decidir aun cuando no pueda conocer el futuro con exactitud, sino apenas prever posibilidades. La estrategia, por tanto, no descansa en la predicción cerrada, sino en la capacidad de decidir razonablemente ante escenarios abiertos.

De esta comprensión se desprenden varias características. La planificación estratégica es selectiva, porque identifica prioridades y no pretende abarcarlo todo. Es situacional porque depende del contexto, de los actores y del momento histórico. Es flexible porque admite ajustes durante la ejecución. Es política porque distribuye recursos, afecta intereses y expresa apuestas institucionales o territoriales. Es evaluable porque requiere metas e indicadores pertinentes. Y es temporalmente articulada porque conecta decisiones inmediatas con objetivos de mediano y largo plazo.

En la universidad pública y en la planificación educativa, estas características no pueden reducirse a la eficiencia administrativa. Deben incorporar pertinencia académica, equidad territorial, sostenibilidad financiera, transformación digital, calidad, investigación, extensión, producción de conocimiento y compromiso con el bien público. Una estrategia universitaria sólida no solo organiza recursos; expresa el proyecto institucional que orienta la función pública del conocimiento.

7.3. Planeación normativa, estratégica y situacional

La distinción entre planeación normativa, estratégica y situacional ayuda a comprender la evolución del campo. La planeación normativa organiza la acción desde una secuencia lineal: diagnóstico, objetivo, plan, programación y ejecución. Su fortaleza está en la claridad formal y en el orden

procedimental; su debilidad aparece cuando se aplica a realidades atravesadas por conflicto, poder compartido, incertidumbre y cambios constantes. Matus (1983) cuestionó precisamente esa confianza excesiva en la estabilidad y el control.

La planeación estratégica introduce una ruptura al reconocer que toda decisión pública relevante ocurre en contextos de competencia, conflicto o negociación. El plan ya no es la simple traducción de un ideal normativo, sino una construcción de cursos de acción posibles. Mintzberg (1994) también advierte que la estrategia no surge solo de desagregar información en procedimientos, sino de sintetizar, interpretar y aprender. Por eso la planificación estratégica se distancia tanto de la rigidez normativa como de la improvisación.

La planificación situacional, asociada a Matus, profundiza esta reorientación al colocar en el centro los problemas públicos, los actores y la viabilidad política. No parte de un plan abstracto para aplicarlo posteriormente, sino de una situación concreta que debe ser explicada, comprendida y transformada. Las preguntas centrales del enfoque PES —cómo explicar la realidad, cómo concebir el plan, cómo hacerlo posible y cómo actuar cada día— reordenan la práctica de planificar desde la explicación situada hasta la acción cotidiana.

Para la planificación y la promoción social, esta diferencia no es solo terminológica. Permite elegir enfoques según la escala, el problema y el contexto. Algunos componentes normativos siguen siendo útiles en escenarios relativamente estables; sin embargo, en procesos públicos, comunitarios, territoriales y universitarios, donde intervienen múltiples actores y restricciones, la dimensión estratégica y situacional resulta indispensable.

7.4. Aportes de Carlos Matus y otros autores clave

Carlos Matus ocupa un lugar central en la teoría latinoamericana de la planificación porque reubicó la acción pública en el cruce entre poder, conflicto, situación y capacidad de gobierno. Su crítica a la planeación tradicional no fue únicamente metodológica; también fue política e institucional. Para Matus, resulta insuficiente planificar como si existiera un único actor con control total sobre la realidad o como si los consensos estuvieran garantizados de antemano.

Una de sus ideas más citadas resume esta perspectiva: planificar significa pensar antes de actuar, con método, de manera sistemática, analizando posibilidades, ventajas, desventajas, objetivos y futuro (Matus, 2014). La importancia de esta formulación está en que no separa pensamiento y

acción. La planificación no es un ejercicio contemplativo, sino una práctica orientada a tomar mejores decisiones en situaciones complejas.

Junto a Matus y Mintzberg aporta una crítica imprescindible a la burocratización del planeamiento estratégico. Su afirmación de que la planificación estratégica no equivale necesariamente al pensamiento estratégico permite distinguir entre producir documentos formales y desarrollar verdadera capacidad estratégica. Para una universidad o una institución pública, esta diferencia es fundamental: se pueden elaborar planes correctos en su forma y, al mismo tiempo, carecer de aprendizaje institucional, lectura del entorno y visión transformadora.

Marianela Armijo ofrece, por su parte, una mediación especialmente útil para el sector público latinoamericano. Su trabajo desde el ILPES sistematiza la relación entre misión, productos, resultados e indicadores de desempeño. Esta contribución evita dos extremos: una estrategia demasiado abstracta, sin vínculo con la gestión, y una gestión operativa sin orientación estratégica. En conjunto, estos autores permiten una lectura más completa del campo. Matus aporta situación, actor, conflicto y viabilidad; Mintzberg, la crítica al formalismo y la distinción entre análisis y pensamiento estratégico; Armijo, la articulación entre estrategia, gestión pública e indicadores. Esta tríada resulta especialmente fértil para la planificación educativa, territorial y universitaria en América Latina.

7.5. Diagnóstico estratégico y análisis de contexto

Toda planificación estratégica depende de la calidad del diagnóstico, pero el diagnóstico estratégico no debe confundirse con una simple acumulación de datos. Su finalidad es identificar problemas críticos, tendencias del entorno, restricciones, oportunidades, capacidades institucionales y posibles cursos de acción. Por eso debe ser selectivo y orientado a la decisión: no busca saberlo todo, sino comprender aquello que resulta decisivo para actuar.

Desde la perspectiva situacional de Matus, diagnosticar implica explicar problemas desde los actores que los viven, los interpretan o los disputan. Los problemas públicos no aparecen como datos neutrales; se construyen estratégicamente al relacionar causas, intereses, recursos, resistencias y posibilidades de intervención. Desde esta lectura, la selección del problema prioritario ya representa una decisión política, porque jerarquiza necesidades y orienta recursos escasos.

Armijo (2011) complementa esta lectura al vincular diagnóstico, misión institucional, productos estratégicos e indicadores. Esta articulación ayuda a evitar diagnósticos descriptivos que no se traducen en decisiones. En

instituciones educativas y universitarias, el análisis de contexto debe incorporar tendencias demográficas, transformaciones tecnológicas, financiamiento, cobertura, permanencia, calidad académica, investigación, extensión, territorialidad y cambios en las demandas sociales.

Para la EPPS-UNA, el diagnóstico estratégico debe servir también para leer territorios, comunidades e instituciones desde una perspectiva crítica. No basta con identificar problemas administrativos; es necesario comprender desigualdades, capacidades locales, sujetos colectivos, tensiones institucionales y oportunidades de transformación social.

7.6. Análisis de actores, poder y gobernabilidad

Una de las mayores contribuciones de la planificación estratégica, especialmente en su versión situacional, consiste en mostrar que se planifica con actores y no solo con variables. Los actores poseen intereses, recursos, legitimidad, saberes, capacidad de alianza, poder de veto y proyectos propios. Por ello, toda estrategia seria debe preguntarse quiénes intervienen en el problema, qué buscan, con qué recursos cuentan, qué posición ocupan y cómo pueden influir en la viabilidad del plan.

Matus (1983) insistió en que la planificación estratégica debe considerar la existencia de oponentes o actores en conflicto que intentan hacer viables proyectos alternativos. Esta idea adquiere especial relevancia en los ámbitos público, territorial y universitario, donde no existe una racionalidad única, sino una pluralidad de intereses, prioridades y capacidades.

La gobernabilidad aparece entonces como una cuestión estratégica. No basta con tener razón técnica ni respaldo normativo; se requieren condiciones políticas, institucionales y sociales para que el plan pueda avanzar. Esto implica negociación, alianzas, secuenciación de decisiones, lectura de resistencias, construcción de legitimidad y capacidad de aprendizaje durante la ejecución.

En este punto, la planificación estratégica se aproxima directamente a la promoción social. Construir viabilidad también supone participación, organización, comunicación, mediación y reconocimiento de sujetos territoriales. Un plan técnicamente sólido puede fracasar si no comprende los actores que lo sostienen, lo resisten o lo reinterpretan en la práctica.

7.7. Formulación de objetivos, estrategias, metas e indicadores

La estrategia requiere traducirse en orientaciones operables. Por ello, la formulación de objetivos, estrategias, metas e indicadores representa una

fase central del proceso. Los objetivos expresan propósitos prioritarios; las estrategias definen cursos generales de acción; las metas delimitan niveles esperados de logro; y los indicadores ofrecen referentes para el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas.

Armijo (2011) muestra que, en el sector público, la planificación estratégica debe vincular misión, objetivos estratégicos, productos e indicadores de desempeño. Este enfoque es útil para instituciones educativas y organismos públicos porque evita la desconexión entre declaración institucional y acción verificable. No obstante, exige una advertencia: la calidad de un plan no depende de la cantidad de indicadores, sino de la pertinencia de aquello que se decide medir.

En la planificación educativa y universitaria, los indicadores pueden dar cuenta de cobertura, permanencia, graduación, financiamiento, producción académica, extensión o vinculación territorial. Sin embargo, esos datos no agotan el sentido público de la educación superior. Por ello, la formulación estratégica debe combinar precisión operativa con profundidad ética, académica y política.

Desde la planificación y la promoción social, las metas e indicadores deben dialogar con procesos cualitativos: fortalecimiento de capacidades, participación comunitaria, articulación institucional, aprendizajes territoriales y generación de valor público. Esta combinación evita que la estrategia quede atrapada en una lógica puramente cuantitativa o administrativa.

7.8. Planificación estratégica institucional, territorial y universitaria

La planificación estratégica adquiere sentidos distintos según la escala de aplicación. En el nivel institucional, ayuda a clarificar misión, prioridades, productos, resultados y capacidades organizacionales. En el nivel territorial, debe articular actores, recursos, conflictos, identidades, desigualdades y objetivos de desarrollo. En el nivel universitario, además, incorpora dimensiones académicas, científicas, culturales, éticas y públicas que no pueden reducirse a una lógica empresarial.

Matus (2014) advirtió que los problemas del aparato público no empresarial no se resuelven trasladando mecánicamente modelos de empresa privada. Esta advertencia es crucial para la universidad pública. Aunque la institución universitaria puede aprender de herramientas estratégicas generales, su razón de ser no es competir en el mercado, sino formar profesionales, producir conocimiento, democratizar oportunidades, aportar al desarrollo y sostener bienes públicos.

En América Latina y en Costa Rica, la planificación estratégica universitaria

tiene una relevancia particular por el papel histórico de la universidad pública en el desarrollo nacional, la democratización educativa y la vinculación con comunidades y territorios. Por ello, la estrategia universitaria debe ordenar prioridades sin sacrificar autonomía, pertinencia social, equidad territorial, investigación crítica, extensión y compromiso con el bien común.

Para la EPPS, esta discusión es central porque la planificación estratégica no puede separarse de la promoción social aplicada. La lectura institucional debe dialogar con el territorio; la definición de prioridades debe considerar a las personas actoras sociales; y la evaluación de resultados debe preguntarse por el valor público generado en comunidades, instituciones y procesos de transformación.

7.9. Límites, tensiones y desafíos de la planificación estratégica

La planificación estratégica no está exenta de tensiones. Una de las más frecuentes es su burocratización: producir planes para cumplir requisitos, sin capacidad real para orientar decisiones. Otra es su tecnocratización: convertir la estrategia en un ejercicio de especialistas, desconectado de las personas actoras, territorios y política. Mintzberg (1994) criticó esa deriva al señalar que los planificadores no deberían sustituir el pensamiento estratégico, sino aportar información, ayudar a pensar y programar la visión construida.

Otra tensión aparece en la distancia entre estrategia y gestión cotidiana. Sin recursos, seguimiento, evaluación, responsables y capacidades institucionales, la estrategia queda en retórica. Pero cuando la gestión se concentra únicamente en urgencias de corto plazo, se pierde horizonte y sentido del futuro. El desafío consiste en equilibrar visión estratégica, viabilidad política, gestión operativa y aprendizaje institucional.

En las universidades públicas, estas tensiones se intensifican por restricciones fiscales, presión por resultados, exigencias de acreditación, transformación digital, cambios demográficos, demandas territoriales y debates sobre autonomía. La planificación estratégica debe responder a esas condiciones sin reducir la universidad a una organización administrada por indicadores descontextualizados.

Desde una perspectiva crítica, el reto no es abandonar la estrategia, sino recuperarla como práctica pública y democrática. Planificar estratégicamente significa decidir prioridades, construir viabilidad y orientar cambios, pero también deliberar sobre el sentido de esos cambios y sobre los sujetos a quienes deben beneficiar.

7.10. Balance del capítulo

La planificación estratégica representa una transformación sustantiva respecto a la planificación tradicional. No elimina la necesidad de orden, diagnóstico, objetivos o programación, pero reorienta esos componentes al reconocer que los procesos sociales, institucional y territorial está atravesada por actores diversos, poder, conflicto, incertidumbre y futuros abiertos. La crítica de Matus ayuda a comprender que el problema no es planificar, sino hacerlo como si la realidad fuera estable, controlable y carente de oposición.

Mintzberg aporta una advertencia complementaria: el planeamiento formal no garantiza pensamiento estratégico. Una institución puede tener planes, matrices y documentos, pero carecer de visión, síntesis, aprendizaje y capacidad adaptativa. Armijo, por su parte, aporta a vincular estrategia, sector público, gestión e indicadores, ofreciendo herramientas para que la planificación no quede desligada de la acción institucional verificable.

En conjunto, estos aportes permiten entender la planificación estratégica como herramienta indispensable para instituciones públicas, territorios, universidades y procesos de desarrollo. Su valor no reside únicamente en producir documentos ordenados, sino en leer contextos, priorizar problemas, articular actores, construir viabilidad y orientar el cambio con sentido público. Esta base prepara el tránsito hacia el capítulo siguiente, dedicado a la prospectiva, los estudios de futuro y la construcción de escenarios. Si la planificación estratégica ayuda a decidir y actuar en contextos complejos, la prospectiva amplía el horizonte temporal y permite pensar de manera más rigurosa los futuros posibles, deseables y viables.

7.11. El Plan Estratégico Nacional 2050 de Costa Rica

Pensar en el año 2050 no es algo habitual en la gestión pública. Las instituciones públicas en Costa Rica están caracterizadas por trabajar en plazos cortos, lo que se traduce en presupuestos anuales y ciclos electorales que obligan a mostrar resultados en poco tiempo. A raíz de esto, la elaboración del Plan Estratégico Nacional 2050 (PEN 2050) representa un ejercicio interesante dentro de la planificación costarricense. Más que definir acciones y metas para una administración específica, el documento intenta responder una pregunta mucho más amplia y compleja: ¿cómo queremos que sea Costa Rica en las próximas décadas y qué debemos comenzar a hacer hoy para acercarnos a ese futuro?

El PEN 2050, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2022), surge precisamente de la preocupación por mirar más allá de la coyuntura inmediata y cortoplacista. Su construcción tuvo diferentes fases, en las cuales se incorporó diagnósticos sobre la situación del país, análisis de tendencias globales y regionales, elaboración de escenarios futuros y espacios de consulta con diversos actores. A partir de este proceso se definieron, como resultado, ejes estratégicos relacionados con temas como la innovación, la movilidad sostenible, la descarbonización y el ordenamiento territorial, con propuestas diferenciadas y ajustadas para cada una de las regiones del país. Sin embargo, más allá de los contenidos específicos, lo valioso de resaltar es la lógica de planificación del documento. Por ejemplo, antes, la idea de que planificar consistía en definir un objetivo y establecer una ruta lineal para alcanzarlo, pero hoy, sabemos que la realidad es mucho más compleja y diferente. Los territorios son cambiantes, presentan características únicas, surgen nuevos actores, aparecen crisis inesperadas y las prioridades sociales se transforman constantemente. En ese sentido, el PEN 2050 reconoce que el futuro no puede predecirse con absoluta certeza y que la planificación debe ser capaz de adaptarse a contextos cambiantes, una visión que se acerca a lo planteado por Matus (1987), quien señalaba que planificar implica actuar en escenarios donde existen múltiples actores con intereses y capacidades diferentes.

La existencia de una visión de largo plazo también plantea desafíos importantes, ya que elaborar un plan nacional con horizonte al 2050 requiere un esfuerzo técnico e institucional, pero la verdadera dificultad comienza después de su publicación. Un documento puede contener diagnósticos rigurosos, estrategias coherentes y metas ambiciosas, pero eso no garantiza que sus planteamientos se conviertan en acciones concretas, ya que existe una distancia entre la visión estratégica y las decisiones cotidianas de las instituciones que puede llegar a ser significativa, especialmente cuando las prioridades políticas cambian o cuando los actores responsables de ejecutar las acciones no se sienten parte del proceso.

Existe una posición planteada por Mintzberg (1994), que diferenciaba el planeamiento formal del pensamiento estratégico. Según este autor, la planificación no puede reducirse a la elaboración de documentos técnicamente bien contruidos. También requiere liderazgo, aprendizaje institucional, capacidad de adaptación y, sobre todo, personas comprometidas con convertir las ideas en acciones. De poco sirve una visión compartida del futuro si esta permanece archivada o se percibe como una responsabilidad exclusiva de quienes la diseñaron.

Es por ello por lo que el principal valor del PEN 2050 no es únicamente sus metas o sus propuestas, sino el esfuerzo de construir una visión colectiva de país. En una sociedad en donde los problemas hay que atenderlos de la forma más rápida posible y suelen calar en gran parte de la atención pública, pensar en horizontes de largo plazo constituye un ejercicio importante. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de gobernanza, el seguimiento territorial y la articulación entre instituciones, gobiernos locales y ciudadanía.

Desde la planificación y promoción social, este caso deja una reflexión importante. Los planes de largo plazo no se sostienen únicamente por la calidad técnica de un diagnóstico, ni por la precisión de sus indicadores o la efectividad de las actividades planteadas. Su permanencia depende de que existan actores que crean en ellos y sean referencia para la toma de decisiones. Al final, una visión de futuro solo adquiere sentido cuando entre personas e instituciones son capaces de convertirla en una tarea colectiva y sostenida en el tiempo.

CAPÍTULO 8

Prospectiva, estudios de futuro y construcción de
escenarios

8.1. Introducción: teoría, comprensión y transformación social

La prospectiva ocupa un lugar estratégico dentro de la planificación contemporánea porque responde a una necesidad cada vez más evidente en la vida pública, institucional y territorial: decidir en condiciones de incertidumbre sin quedar subordinados al corto plazo. Cuando la planificación se limita a extrapolar tendencias o a ordenar actividades inmediatas, pierde capacidad de leer discontinuidades tecnológicas, crisis ambientales, transformaciones culturales, cambios demográficos y reacomodos geopolíticos que modifican de manera profunda las condiciones de la acción colectiva.

Pensar el futuro, desde esta perspectiva, no significa adivinar lo que ocurrirá. La prospectiva no es profecía ni cálculo mecánico del porvenir. Su aporte consiste en construir herramientas conceptuales y metodológicas para explorar posibilidades, anticipar riesgos, reconocer señales emergentes, identificar tendencias críticas y orientar decisiones de largo plazo. Por eso resulta especialmente pertinente para la planificación educativa, universitaria, territorial y pública.

En América Latina y el Caribe, esta exigencia adquiere una importancia particular. La región enfrenta incertidumbres globales, pero también desigualdades estructurales, brechas tecnológicas, vulnerabilidad climática, fragilidad institucional en distintos países y tensiones entre modernización, inclusión y sostenibilidad. Medina Vásquez y Ortegón (2006), desde el ILPES, vinculan prospectiva y decisión estratégica con la construcción del futuro, la visión de largo plazo, la transformación productiva y el tránsito hacia sociedades del conocimiento. Esa lectura ayuda a comprender que la prospectiva no se reduce a imaginar escenarios abstractos; se relaciona con decisiones de desarrollo y con capacidades institucionales concretas.

La prospectiva puede entenderse, entonces, como una ampliación de la racionalidad estratégica. La planificación estratégica ayuda a decidir en el presente considerando actores, recursos, conflictos y viabilidad; la prospectiva amplía el horizonte temporal y pregunta por tendencias, rupturas, escenarios plausibles y futuros deseables. Godet y Durance (2007) expresan esta articulación al hablar de prospectiva estratégica como vínculo entre reflexión sobre el futuro y acción presente.

Desde la EPPS-UNA, esta discusión posee un valor formativo y político. La planificación y la promoción social necesitan mirar más allá de la gestión inmediata, especialmente cuando se trabaja con territorios, comunidades, instituciones y universidades públicas. El futuro de la educación superior, del desarrollo de los territorios y de la acción social no puede dejarse a la inercia; debe ser pensado, deliberado y orientado con responsabilidad pública.

8.2. Surgimiento y evolución de la prospectiva

La prospectiva posee una genealogía intelectual propia. Aunque la preocupación por el futuro acompaña desde hace siglos a la filosofía política, a la estrategia y a la planificación, la prospectiva, como campo diferenciado, se consolida en la segunda mitad del siglo XX. Una referencia fundacional es Gaston Berger (1964), quien impulsó en Francia una forma de reflexión sobre el porvenir distinta de la predicción determinista. Su aporte consistió en afirmar que las sociedades no deben limitarse a padecer el futuro, sino en prepararlo y orientarlo deliberadamente.

La escuela francesa colocó en el centro la visión de largo plazo, la anticipación y la relación entre pensamiento futuro y decisión. Esta filiación se observa posteriormente en Michel Godet, quien sistematizó problemas, métodos y herramientas de la prospectiva estratégica, ampliamente utilizados en América Latina. En esa tradición, el futuro no se concibe como un dato cerrado, sino como un campo de posibilidades sobre el cual los actores pueden intervenir.

Otra vertiente relevante surgió en el mundo anglosajón, particularmente en los estudios futuros y en trabajos asociados con la RAND Corporation. Allí se desarrollaron metodologías orientadas a explorar futuros posibles y apoyar decisiones estratégicas de largo alcance. El método Delphi alcanzó especial relevancia porque organizó procedimientos de consulta iterativa con expertos para producir juicios grupales más consistentes. Dalkey (1969) lo vinculó con la formulación de juicios colectivos en problemas de política de amplio alcance.

Con el tiempo, la prospectiva dejó de concentrarse únicamente en asuntos militares, tecnológicos o corporativos. Su uso se expandió hacia políticas públicas, desarrollo de los territorios, educación superior, gestión institucional, planificación social y construcción de escenarios. En América Latina, la CEPAL y el ILPES contribuyeron a adaptar estos enfoques a los problemas regionales de desarrollo, desigualdad, transformación productiva y capacidades públicas.

Esta evolución muestra un desplazamiento importante: de una prospectiva sectorial y experta hacia enfoques más abiertos, sociales, institucionales y territoriales. Para el campo de la planificación y la promoción social, ese tránsito es decisivo porque permite vincular futuro, participación, actores, territorio y proyecto de sociedad.

8.3. Prospectiva, anticipación y construcción social del futuro

Una contribución central de la prospectiva consiste en diferenciar anticipación y predicción. La predicción supone que el futuro puede determinarse desde tendencias suficientemente estables. La anticipación prospectiva, en cambio, reconoce que el futuro está abierto y que el conocimiento debe servir para explorar configuraciones plausibles, no para clausurar el porvenir en una sola trayectoria.

Godet (1993) resume esta orientación al vincular la prospectiva con la estrategia y con el paso de la anticipación a la acción. Esa formulación resulta clave: pensar el futuro solo tiene valor público si permite tomar mejores decisiones en el presente. De lo contrario, los escenarios pueden convertirse en ejercicios retóricos sin incidencia institucional ni territorial.

En la adaptación latinoamericana del campo, Medina Vásquez y Ortigón (2006) presentan la prospectiva como una síntesis conceptual, operativa e instrumental para construir futuro y sostener visiones de largo plazo. Lo relevante es que el futuro no aparece como destino inevitable, sino como construcción social en la que intervienen actores, instituciones, decisiones, conflictos y proyectos.

Esta idea adquiere especial relevancia para la planificación educativa y universitaria. La universidad pública del futuro no surgirá espontáneamente: dependerá de decisiones presentes en materia de financiamiento, calidad académica, investigación, extensión, transformación digital, equidad territorial, gobernanza y vínculo con las comunidades. Del mismo modo, el desarrollo de los territorios futuros no es una proyección técnica neutral; expresa apuestas públicas, capacidades locales y articulaciones institucionales.

Desde esta lectura, la prospectiva es una herramienta de libertad institucional y política. Permite salir del determinismo del presente, reconocer riesgos y oportunidades, abrir conversaciones estratégicas y construir visiones compartidas. En contextos de crisis, esta función es indispensable porque la urgencia tiende a ocupar todo el espacio de decisión y a debilitar la mirada de largo plazo.

8.4. Tendencias, incertidumbre y escenarios

La construcción de escenarios ocupa un lugar central en la prospectiva porque permite organizar la reflexión sobre el futuro sin reducirla a una única trayectoria. Un escenario no es una profecía, una predicción exacta ni una simple extrapolación. Es una construcción coherente que articula variables,

tendencias, hipótesis de cambio, discontinuidades, decisiones posibles y márgenes de incertidumbre.

La relación entre tendencia e incertidumbre es fundamental. Las tendencias ofrecen indicios sobre procesos en curso: transición demográfica, digitalización, cambios en el trabajo, crisis ambiental, transformaciones institucionales, movilidad territorial o nuevas demandas educativas. Sin embargo, las tendencias no agotan el futuro. También intervienen decisiones políticas, conflictos, crisis inesperadas, innovaciones, cambios culturales y rupturas que pueden alterar trayectorias previsibles.

Por esa razón, la incertidumbre no es un obstáculo externo a la prospectiva; es una de sus condiciones de posibilidad. Godet (1993) desarrolló este punto al asociar los escenarios con el análisis de factores de cambio, relaciones entre variables y márgenes de maniobra estratégica. La calidad de un escenario depende, por tanto, de su coherencia interna, de su plausibilidad y de su utilidad para la toma de decisiones.

En América Latina y el Caribe, pensar escenarios exige considerar desigualdad, vulnerabilidad climática, brechas digitales, tensiones fiscales, transformaciones del empleo, envejecimiento demográfico, migraciones, calidad educativa y gobernanza pública. En Costa Rica, los estudios prospectivos del CONARE sobre la educación superior universitaria estatal al 2050 constituyen una referencia relevante, porque articulan metodología prospectiva, talleres, escenarios y estrategias para pensar el futuro del sistema universitario público.

Para la EPPS, los escenarios no deberían utilizarse solo como técnica. Deben convertirse en espacios de deliberación crítica sobre el tipo de universidad, territorio, desarrollo y sociedad que se quiere construir. En ese sentido, la prospectiva dialoga directamente con la promoción social, porque abre preguntas sobre sujetos, participación, capacidades colectivas y decisiones compartidas.

8.5. Métodos prospectivos

La consolidación de la prospectiva como campo depende también de su instrumental metodológico. Entre los métodos más utilizados se encuentran Delphi, construcción de escenarios, análisis estructural, impactos cruzados, análisis morfológico, paneles de expertos y talleres prospectivos participativos. Cada método responde a propósitos distintos, pero todos comparten una orientación común: producir conocimiento sistemático sobre futuros posibles para apoyar decisiones estratégicas.

El método Delphi, desarrollado y evaluado en el contexto de RAND, busca generar juicios grupales más consistentes mediante rondas sucesivas de

consulta a expertos. Dalkey (1969) lo describió como un procedimiento para formular juicios colectivos en problemas complejos, especialmente cuando no existe información suficiente para una decisión puramente cuantitativa. Su valor reside en ordenar opiniones expertas, reducir dispersión y construir consensos o disensos informados.

Los métodos de escenarios y análisis estructural, asociados con la tradición de Godet, permiten mapear variables clave, relaciones de influencia, incertidumbres críticas y configuraciones posibles de futuro. No se limitan a recoger opiniones, sino que ordenan el análisis de sistemas complejos y ayudan a identificar factores estratégicos en los que pueden intervenir la acción pública o institucional.

Medina Vásquez y Ortigón (2006) integran estos enfoques en una caja de herramientas adaptada al contexto latinoamericano. Ese esfuerzo es importante porque evita tratar la prospectiva como importación metodológica sin contexto. En la región, los métodos prospectivos deben dialogar con desarrollo, desigualdad, territorio, capacidades estatales, universidad pública y participación social.

Para instituciones universitarias y procesos territoriales, los métodos prospectivos son más potentes cuando combinan rigor técnico y deliberación. Un taller prospectivo, por ejemplo, puede integrar análisis documental, consulta a expertos, lectura de tendencias, elaboración de escenarios y priorización estratégica. Esa combinación resulta particularmente útil para articular investigación, docencia, extensión y acción pública.

8.6. Prospectiva territorial, institucional y universitaria

La prospectiva ha demostrado especial utilidad cuando se aplica a territorios, instituciones y universidades. En el ámbito territorial, facilita el análisis de sostenibilidad, riesgos, identidad, recursos, desigualdades, capacidades locales e innovación social. En el ámbito institucional, ayuda a revisar misión, entorno, tendencias, capacidades internas y opciones de transformación. En el ámbito universitario, incorpora además debates sobre educación superior, investigación, extensión, digitalización, internacionalización, financiamiento, pertinencia social y bien público.

La CEPAL ha insistido en la necesidad de articular planificación y prospectiva para la proyección de futuro en América Latina y el Caribe. Esta articulación es relevante porque las instituciones públicas no pueden responder únicamente con medidas coyunturales. Las decisiones estratégicas requieren horizonte, capacidad de anticipación y mecanismos para traducir escenarios en políticas, programas y proyectos.

El futuro de la universidad pública no se resuelve con ajustes anuales de presupuesto ni con respuestas fragmentarias a la transformación tecnológica. Exige una visión de largo plazo sobre su papel en la producción de conocimiento, la democratización de oportunidades, la equidad territorial, la formación ciudadana, la investigación pertinente y la vinculación con sectores sociales e institucionales.

En Costa Rica, la experiencia del CONARE con estudios prospectivos sobre el sistema universitario estatal hasta 2050 ofrece un referente importante. Esa experiencia muestra que la prospectiva universitaria puede integrar escenarios, talleres, estrategias y construcción institucional de futuro. Para la UNA y la EPPS, este enfoque permite pensar cómo articular planificación, promoción social, territorio y universidad pública en horizontes de mediano y largo plazo.

La prospectiva universitaria debe evitar dos reducciones: convertirse en ejercicio administrativo sin participación o transformarse en discurso inspirador sin decisiones operativas. Su valor está en conectar visión, actores, recursos, gobernanza, indicadores, seguimiento y aprendizaje institucional.

8.7. Aportes latinoamericanos a la prospectiva

La prospectiva en América Latina no se ha limitado a recibir influencias externas. La región ha producido apropiaciones y desarrollos propios vinculados con el problema del desarrollo, la desigualdad, el territorio y las capacidades públicas. Javier Medina Vásquez ocupa un lugar relevante en esta trayectoria por su trabajo sobre prospectiva, decisión estratégica y construcción social del futuro en América Latina y el Caribe.

El aporte latinoamericano consiste en situar la prospectiva dentro de una agenda más amplia de transformación. No se trata únicamente de imaginar futuros tecnológicos o institucionales, sino de preguntarse por los modelos de desarrollo, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza democrática y la producción de conocimiento. Por ello, la prospectiva regional se vincula con planificación del desarrollo y no solo con análisis de escenarios.

El ILPES y la CEPAL han contribuido a esta orientación al trabajar la relación entre planificación, prospectiva, políticas públicas y proyección de futuro. En este marco, la prospectiva se entiende como herramienta para fortalecer capacidades estatales, orientar decisiones estratégicas y abrir horizontes de largo plazo en sociedades marcadas por desigualdad e incertidumbre.

A esta línea se suman experiencias de prospectiva territorial, escenarios educativos, análisis de innovación, planificación universitaria y estudios de

futuro aplicados a políticas públicas. Lo relevante es que la región ha construido una lectura crítica del campo, más cercana a la deliberación social y a la transformación institucional que a la simple sofisticación técnica. Desde la EPPS, esta herencia latinoamericana es especialmente pertinente. Permite enseñar y aplicar la prospectiva como práctica situada, capaz de dialogar con comunidades, territorios, instituciones y universidades, sin perder rigor metodológico ni horizonte transformador.

8.8. Prospectiva, participación y transformación social

Una pregunta decisiva para este libro es si la prospectiva debe permanecer como herramienta de expertos o si puede articularse con participación y transformación social. Desde una perspectiva latinoamericana, universitaria y territorial, la respuesta debe inclinarse hacia la segunda opción. Si el futuro es socialmente construido, los sujetos y territorios no pueden quedar excluidos de su problematización ni de su orientación.

Esto no significa sustituir el rigor metodológico por opiniones espontáneas. Significa reconocer que los escenarios, las visiones y las apuestas estratégicas ganan legitimidad y pertinencia cuando incorporan pluralidad de actores, saberes y experiencias. En territorios y universidades públicas, la prospectiva debe dialogar con conocimientos expertos, saberes comunitarios, capacidades institucionales y lectura crítica de las desigualdades.

La participación aporta información, legitimidad, apropiación y sentido político al proceso prospectivo. Un escenario construido sin actores puede ser técnicamente ordenado, pero débil en viabilidad social. En cambio, un proceso participativo bien conducido puede fortalecer alianzas, identificar riesgos no visibles desde la administración central y construir compromisos colectivos.

La promoción social tiene aquí una función estratégica. Sus aportes en organización comunitaria, educación popular, mediación, trabajo territorial y fortalecimiento de sujetos colectivos pueden enriquecer los ejercicios prospectivos. De esta forma, la prospectiva deja de ser solo anticipación y se convierte también en una práctica de democratización de la decisión estratégica.

Para la formación en planificación y promoción social, esta articulación es clave. Los futuros deseables no se decretan desde arriba; se construyen con actores, instituciones, comunidades y territorios, mediante procesos de diálogo, análisis, priorización y acción sostenida.

8.9. Límites y desafíos de la prospectiva

La prospectiva posee un alto potencial, pero también enfrenta límites importantes. El primero es la tecnocratización. Cuando se convierte en un ejercicio reservado a especialistas, con métodos sofisticados, pero sin traducción institucional ni territorial, pierde capacidad transformadora. El segundo es la abstracción excesiva: producir escenarios generales que no dialogan con recursos, personas actoras, capacidades ni decisiones del presente.

Un tercer límite es la desconexión respecto de la implementación. Un ejercicio prospectivo puede ser metodológicamente correcto y, aun así, no incidir en la planificación real de una institución o territorio. Esto ocurre cuando los escenarios no se traducen en estrategias, programas, proyectos, responsables, recursos, indicadores y mecanismos de seguimiento.

También existe el riesgo de usar la prospectiva como discurso legitimador de decisiones ya tomadas. En ese caso, el proceso deja de abrir alternativas y se convierte en una justificación técnica. Frente a ello, la prospectiva debe sostener una ética de deliberación, transparencia y apertura a escenarios diversos, incluso aquellos que incomodan a la institución o a los actores dominantes.

En las universidades públicas, los desafíos son especialmente complejos: restricciones fiscales, transformación digital, cambios demográficos, presión por indicadores, demandas de equidad territorial, crisis climática, nuevas formas de aprendizaje y debates sobre autonomía. La prospectiva debe ayudar a enfrentar estas tensiones sin reducir la universidad a una organización de corto plazo administrada por urgencias.

Por ello, su utilidad depende de la articulación con estrategia, gobernanza, capacidades institucionales, participación y evaluación. Su valor no reside solo en imaginar futuros, sino en hacer que esa imaginación informada influya en decisiones concretas y socialmente responsables.

8.10. Balance del capítulo

Este capítulo ha mostrado que la prospectiva representa un campo teórico-metodológico indispensable para la planificación contemporánea. Su aporte central consiste en ampliar el horizonte temporal de la acción, permitiendo pensar el futuro no como destino cerrado ni como simple extrapolación, sino como construcción social orientada por decisiones presentes.

Desde Berger, la escuela francesa y los futures studies hasta Godet, Dalkey, Helmer, Medina Vásquez y Ortegón, la prospectiva ha construido un repertorio conceptual y metodológico útil para instituciones públicas,

universidades, territorios y sistemas educativos. Su riqueza está en combinar anticipación, análisis de tendencias, incertidumbre, escenarios, participación y decisión estratégica.

También ha quedado claro que la prospectiva no debe quedar aislada de la planificación estratégica ni de la promoción social. Su mayor potencial aparece cuando se articula con visión institucional, construcción territorial, universidad pública, deliberación colectiva y capacidad para traducir escenarios en apuestas estratégicas verificables.

En el caso latinoamericano y costarricense, esta articulación es especialmente valiosa porque permite pensar el futuro en clave de desarrollo, equidad, sostenibilidad, bien público y justicia territorial. Sobre esta base, el capítulo siguiente avanza hacia la gestión de planes, programas y proyectos como dimensión operativa y articuladora entre estrategia, territorio y acción.

8.11. El ejercicio prospectivo del CONARE para la educación superior estatal costarricense al 2050

Para ejemplificar la temática de prospectiva, existen diferentes opciones; por ejemplo, pensar cómo será la universidad pública costarricense en el año 2050 puede parecer una pregunta demasiado grande y ambiciosa. Después de todo, hablar de un horizonte de treinta años implica, entre otros aspectos, imaginar un país, una sociedad y un sistema educativo que probablemente serán muy distintos a los que conocemos hoy. Sin embargo, fue precisamente esa pregunta la que el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) decidió asumir como punto de partida para uno de los ejercicios de prospectiva más amplios y sistemáticos realizados por la educación superior estatal costarricense.

Dicho proceso desde un principio buscó abrir un espacio de reflexión colectiva sobre los cambios que ya están transformando las universidades y sobre las decisiones que se deben tomar desde el presente. Participaron los rectores, especialistas, académicos, planificadores y actores externos, quienes trabajaron de manera conjunta en la construcción de distintos escenarios posibles para la educación superior pública costarricense hacia el año 2050.

El ejercicio se centró en identificar las diferentes tendencias y factores de cambio que ya son visibles en el entorno universitario y preguntarse hacia dónde podrían conducir si continúan desarrollándose y cuáles serían sus posibles efectos en la educación pública superior. En otras palabras, se trató de reconocer que el futuro no es algo que simplemente sucede o que se da al azar, sino un espacio que también puede construirse a partir de

decisiones tomadas en el presente, basadas en un análisis de hechos y tendencias. Esta visión coincide con lo planteado por Godet (1993), quien entiende la prospectiva como una herramienta para anticipar y orientar la acción estratégica, más que como un intento de predecir acontecimientos.

Entre los principales temas abordados en los talleres que se realizaron, surgieron temas relacionados con la cotidianidad de las universidades públicas de nuestro país. Los principales temas abordados fueron: la sostenibilidad financiera del sistema universitario frente a las restricciones fiscales del Estado, la acelerada transformación digital de los procesos de enseñanza y aprendizaje, el envejecimiento de la población costarricense y sus efectos sobre la matrícula estudiantil, las desigualdades territoriales en el acceso a oportunidades educativas y la creciente incorporación de la inteligencia artificial. Cada una de estas tendencias abre escenarios y posiciones diversas, ya que algunos muestran oportunidades para fortalecer la educación superior, mientras que otras plantean riesgos importantes para su sostenibilidad y capacidad de respuesta social. Es importante mencionar que la relevancia de este ejercicio no es únicamente la construcción de escenarios, sino el hecho de que cada uno de ellos se acompaña de orientaciones estratégicas destinadas a guiar la acción institucional, es decir, un posible abordaje. Como señalan Medina Vásquez y Ortegón (2006), la prospectiva latinoamericana encuentra su mayor valor cuando logra articular el análisis de variables, la identificación de actores, la formulación de escenarios y la definición de estrategias orientadas a la acción.

Para la Universidad Nacional y, en particular, para la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), este desafío resulta especialmente significativo. Participar en la construcción de futuros posibles es importante, pero aún más relevante es desarrollar las capacidades institucionales para convertir esos futuros imaginados en decisiones educativas, curriculares y territoriales que produzcan transformaciones reales en la sociedad costarricense. Al final, la prospectiva solo cobra pleno sentido cuando deja de ser un ejercicio de reflexión sobre el mañana y se convierte en una herramienta para actuar desde hoy.

CAPÍTULO 9

Gestión de planes, programas y proyectos: articulación
entre estrategia, territorio y acción

9.1. Introducción: de la formulación a la gestión

La gestión de planes, programas y proyectos representa una de las dimensiones más operativas de la planificación y de la promoción social, pero reducirla a la ejecución administrativa sería un error conceptual importante. Gestionar no significa solo poner en marcha actividades previamente diseñadas; supone articular estrategia, recursos, actores, tiempos, capacidades institucionales, contextos territoriales y mecanismos de seguimiento para producir resultados socialmente pertinentes. En ese sentido, la gestión es una mediación entre el plano normativo o estratégico y la acción concreta. Si la planificación define orientaciones, prioridades y apuestas de futuro, la gestión se encarga de traducir esas orientaciones en procesos viables, coordinados y sostenibles.

En el ámbito de los proyectos, el Project Management Institute presenta el PMBOK como un estándar global de buenas prácticas para alcanzar resultados organizacionales, con énfasis reciente en la entrega de valor, la adaptabilidad y la responsabilidad sobre los resultados. Esa formulación es útil para este capítulo porque recuerda que la gestión contemporánea no puede limitarse al control de tareas; debe generar valor público, adaptarse a contextos cambiantes y asumir responsabilidad institucional. Aunque este enfoque nació con fuerte anclaje organizacional y profesional, puede dialogar provechosamente con la gestión pública, con la planificación social y con el trabajo territorial si se lo relee críticamente desde el bien común y el cambio social.

Desde la tradición latinoamericana de los proyectos sociales, Ander-Egg y Aguilar (2005) insistieron en que un proyecto no es una simple suma de actividades, sino una respuesta organizada a un problema o necesidad, con fines, medios, temporalidad y recursos definidos. Esa visión adquiere especial relevancia para la planificación y la promoción social, porque impide pensar la gestión como una fase secundaria o puramente instrumental. Un plan o un programa solo adquiere eficacia social cuando es capaz de traducirse en proyectos, acciones coordinadas, decisiones oportunas y aprendizaje institucional.

En el sector público costarricense, esta idea se refuerza con los instrumentos metodológicos del MIDEPLAN, que incluyen manuales, guías y metodologías como herramientas para formular instrumentos de planificación orientadores del desarrollo nacional. De ahí que la gestión de planes, programas y proyectos deba ser entendida como un campo donde convergen estrategia, técnica, institucionalidad y territorio.

Este capítulo desarrolla esa convergencia. Primero, distingue planes, programas y proyectos; luego, revisa su ciclo de vida, sus enfoques de

formulación y gestión, el papel de los actores y la coordinación, la dimensión territorial e institucional, la adaptación en contextos cambiantes, las experiencias aplicadas en América Latina y Costa Rica, y, finalmente, sus tensiones y desafíos. La intención no es ofrecer un manual cerrado, sino construir una lectura académica que permita comprender cómo la gestión articula estrategia, territorio y acción.

9.2. Planes, programas y proyectos: diferencias y articulaciones

Una de las primeras exigencias de rigor en este campo consiste en diferenciar con claridad entre plan, programa y proyecto. Con demasiada frecuencia, estos términos se usan de manera indistinta, lo que genera confusión tanto conceptual como operativa. Un plan remite normalmente a un marco de orientación más amplio, donde se definen propósitos generales, prioridades estratégicas, horizontes temporales y criterios de acción. Un programa representa una agregación más específica de líneas de acción o intervenciones orientadas a un sector, un problema o una población. Un proyecto, finalmente, se refiere a una unidad concreta de intervención con objetivos delimitados, recursos definidos, temporalidad relativamente precisa y productos esperados.

En la tradición de los proyectos sociales, Ander-Egg y Aguilar (2005) subrayan precisamente esta lógica de especificación progresiva: el proyecto es una unidad operativa inserta en marcos más amplios de planificación y programación. Esta precisión ayuda a evitar la atomización de la acción pública. Un proyecto aislado puede ser técnicamente correcto y, sin embargo, carecer de sentido estratégico si no está articulado con un programa y un plan. Del mismo modo, un plan puede ser muy ambicioso, pero permanecer abstracto si no se traduce en programas y proyectos con capacidad de ejecución. La articulación entre estos tres niveles representa una de las bases de la coherencia institucional y territorial.

En el sector público, esta distinción también se vincula con la asignación de recursos, la coordinación interinstitucional y el seguimiento. Armijo (2011), al relacionar planificación estratégica con los indicadores de desempeño en organismos públicos, refuerza la idea de que los niveles de planificación deben conectarse con productos, resultados y mecanismos de control. En este marco, los planes expresan visión y prioridades, los programas organizan líneas de acción y los proyectos materializan intervenciones específicas. La solidez de la gestión depende en buena medida de esa arquitectura.

9.3. Ciclo de vida de planes, programas y proyectos

Pensar la gestión exige comprender el ciclo de vida de los planes, programas y proyectos. Aunque distintas tradiciones usan nomenclaturas variables, existe un consenso básico en torno a varias fases recurrentes: identificación del problema, formulación o diseño, evaluación previa o ex ante, ejecución, seguimiento o monitoreo, evaluación de resultados y cierre o rediseño. En la gestión pública costarricense, las guías metodológicas del MIDEPLAN para proyectos de inversión pública trabajan precisamente esta lógica, vinculando identificación, formulación y evaluación como etapas necesarias para sostener decisiones razonadas y técnicamente fundamentadas.

Lo importante es entender que este ciclo no debe pensarse como una secuencia rígida y cerrada. En contextos sociales complejos, territoriales o institucionales, la gestión necesita retroalimentación constante. La formulación no desaparece una vez iniciada la ejecución; muchas decisiones deben reformularse a la luz de nueva información, cambios en el contexto, resistencias de actores o variaciones en los recursos. El PMBOK contemporáneo enfatiza precisamente la adaptabilidad y la entrega de valor, lo cual coincide con una lectura menos mecanicista del ciclo de proyectos. La gestión deja de ser pura obediencia a un cronograma y se vuelve capacidad de ajustar, aprender y sostener la orientación estratégica.

En la planificación y la promoción social, esta flexibilidad resulta esencial. Los procesos territoriales, comunitarios y educativos rara vez siguen trayectorias lineales. Pueden emerger conflictos no previstos, demandas nuevas, aprendizajes organizativos o restricciones institucionales que obliguen a replantear actividades y metas. Por ello, una buena gestión reconoce el ciclo de vida del proyecto, pero lo concibe como proceso reflexivo y no como secuencia administrativa inmodificable.

9.4. Enfoques para la formulación y gestión

La formulación y gestión de planes, programas y proyectos pueden sostenerse en distintos enfoques, cada uno con implicaciones teóricas y metodológicas específicas. Uno de los más difundidos es el enfoque del marco lógico, ampliamente utilizado en cooperación y en gestión pública para ordenar objetivos, indicadores, supuestos y medios de verificación. Su principal ventaja es la claridad estructural; sin embargo, cuando se usa de manera rígida, puede simplificar excesivamente la complejidad social y reducir la intervención a una matriz formal.

En la tradición latinoamericana, Arlette Pichardo Muñiz trabajó la planificación y programación social como un proceso que articula análisis de la realidad, priorización de necesidades, definición de objetivos, programación de acciones y evaluación. Esta perspectiva resulta útil porque desplaza la formulación desde un mero procedimiento técnico hacia una relación entre conocimiento social y organización de la acción. No se trata solo de redactar componentes, sino de comprender necesidades, actores y finalidades de la intervención. Desde esta lectura, la formulación se aproxima más a una práctica de mediación entre diagnóstico y transformación que a una simple tarea de oficina.

En el sector público, Armijo (2011) incorpora, además, la gestión por resultados, vinculando planificación estratégica, productos, metas e indicadores. Esta aproximación es valiosa siempre que no se la convierta en un ejercicio puramente cuantitativo. Su mayor aporte está en recordar que la gestión necesita orientarse a efectos verificables y no solo al cumplimiento formal de actividades. En la planificación y la promoción social, ello implica preguntarse no solo qué se hizo, sino qué cambió en los actores, en el territorio, en la institución o en la política pública como resultado de la intervención.

Junto a estos enfoques, hoy es imprescindible integrar perspectiva territorial, participación, enfoque de derechos, sostenibilidad y, cuando corresponda, análisis de género e interculturalidad. Esto permite corregir una de las debilidades más persistentes de ciertos modelos de gestión: su tendencia a abstraer proyectos de sus contextos sociales y políticos concretos.

9.5. Actores, recursos, coordinación y gobernanza

La gestión no se realiza en el vacío. Todo plan, programa o proyecto se implementa en un entramado de actores, recursos y estructuras de coordinación. Por ello, una dimensión central de la gestión es la capacidad de articular instituciones, equipos, liderazgos, aliados territoriales, recursos financieros, marcos normativos y capacidades organizacionales. Un proyecto social o territorial no fracasa solo por debilidad técnica; con frecuencia fracasa por insuficiente coordinación, por conflicto entre actores, por desajuste entre responsabilidades y recursos o por falta de gobernanza.

En esta dirección, la experiencia de la gestión pública y la literatura de proyectos coinciden en que la coordinación representa una condición básica de viabilidad. El PMBOK, aunque desde una tradición más profesional y organizacional, subraya la importancia de la adaptabilidad y la responsabilidad por los resultados. En el ámbito público, Armijo (2011)

muestra que la articulación entre planificación, indicadores y presupuesto orientado a resultados exige capacidades institucionales de coordinación y seguimiento. Desde la tradición latinoamericana, esto puede releerse como la necesidad de construir gobernanza y no solo control. Gestionar implica coordinar voluntades, negociar prioridades y mantener relaciones de cooperación entre actores que no siempre comparten intereses ni tiempos. En la planificación y la promoción social, esta cuestión es todavía más compleja porque los actores no son solo organismos administrativos. Intervienen comunidades, organizaciones sociales, gobiernos locales, universidades, entidades sectoriales, cooperación y otros agentes territoriales. De ahí que la gestión siempre necesite una dimensión política y relacional. No basta con administrar recursos; hay que construir acuerdos, sostener canales de comunicación y fortalecer condiciones de gobernanza. Allí la promoción social y la mediación territorial aportan un valor decisivo a la gestión.

9.6. Gestión territorial e institucional

La dimensión territorial introduce una exigencia adicional en la gestión: reconocer que los proyectos no se implementan sobre superficies abstractas, sino en territorios con historias, identidades, conflictos, desigualdades y capacidades diferenciadas. De la misma forma, las instituciones que gestionan tampoco son neutras: tienen culturas organizacionales, trayectorias, límites administrativos, marcos normativos y patrones de toma de decisiones. Por ello, una gestión eficaz necesita ser simultáneamente territorial e institucional.

En Costa Rica, los documentos metodológicos del MIDEPLAN insisten en que las guías, metodologías y lineamientos son herramientas para formular instrumentos orientadores del desarrollo del país. Esta formulación revela algo importante: la gestión de proyectos públicos no puede desvincularse del marco más amplio de la planificación del desarrollo. El proyecto es una unidad operativa, sí, pero inserta en una lógica de acción pública e institucional. Esto resulta especialmente relevante para la universidad pública, donde la gestión de proyectos de investigación, extensión, acción territorial o inversión no puede considerarse como tarea aislada de la misión institucional.

Desde la promoción social aplicada, la territorialidad obliga, además, a revisar pertinencia, apropiación comunitaria y capacidad de sostenibilidad. Un mismo diseño no produce los mismos efectos en territorios distintos. Por ello, gestionar con enfoque territorial implica ajustar intervenciones a

contextos específicos, reconocer actores locales, considerar desigualdades espaciales y construir soluciones situadas.

9.7. Aprendizajes, ajustes y adaptación en contextos cambiantes

Uno de los rasgos más importantes de la gestión contemporánea es la necesidad de aprendizaje y adaptación. La idea de que un plan o proyecto puede ejecutarse exactamente como fue diseñado, sin ajustes ni retroalimentación, pertenece más bien a modelos de administración rígidos. Hoy resulta claro que la gestión efectiva requiere capacidad de revisar supuestos, aprender de la ejecución, corregir desvíos y modificar cursos de acción cuando el contexto lo exige.

La insistencia reciente del PMBOK en la adaptabilidad y la entrega de valor va precisamente en esa dirección. En lugar de presentar la gestión como simple obediencia a procedimientos, subraya la necesidad de responder a entornos variables y de sostener responsabilidad sobre resultados significativos. En el sector público y social, esta lógica puede articularse con el seguimiento, la evaluación intermedia y la sistematización de experiencias, de modo que la gestión se convierta en un proceso reflexivo. Desde una perspectiva latinoamericana, este aprendizaje no debe ser solo técnico. También tiene que ver con la capacidad de escuchar a los actores, revisar la relación entre institución y territorio, detectar cambios en la organización social o en el entorno político y adaptar la intervención sin perder sentido estratégico. La gestión, en consecuencia, no es mera ejecución; es una práctica de conducción situada.

9.8. Experiencias aplicadas en América Latina y Costa Rica

La gestión de planes, programas y proyectos en América Latina ha estado históricamente vinculada a políticas sociales, desarrollo local, inversión pública, cooperación internacional, programas comunitarios y planificación institucional. La región ha acumulado una gran diversidad de experiencias, algunas más dependientes de enfoques de marco lógico y gestión por resultados, otras más cercanas al desarrollo comunitario, educación popular o planificación territorial.

En Costa Rica, esta experiencia adquiere una relevancia particular por la densidad institucional del Estado y por el papel de la universidad pública. Las metodologías de MIDEPLAN para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública reflejan una tradición de ordenamiento técnico relativamente consolidada. Al mismo tiempo, el

trabajo de la Universidad Nacional, de la EPPS y de otros actores públicos y territoriales muestra que la gestión también necesita mediación social, lectura del territorio y articulación con procesos comunitarios. Esto sugiere que la experiencia costarricense puede leerse como un campo fértil para combinar gestión técnica, planificación pública y promoción social aplicada.

9.9. Límites y desafíos de la gestión de planes, programas y proyectos

La gestión también enfrenta límites estructurales. Uno de los más notorios es la fragmentación: proyectos desconectados entre sí, programas sin articulación territorial o planes que no se traducen en intervenciones concretas. Otro límite es la burocratización, cuando la gestión se reduce al cumplimiento de requisitos formales y pierde orientación estratégica. También está la debilidad de capacidades institucionales: escasez de personal, rotación, falta de seguimiento, déficit de coordinación o restricciones presupuestarias.

En América Latina y en Costa Rica, un desafío adicional es la tensión entre racionalidad técnica y sentido público. La gestión por resultados, los indicadores y los marcos metodológicos son indispensables, pero no pueden sustituir la discusión sobre pertinencia, ciudadanía, territorio y transformación social. Cuando la gestión se vacía de contenido político y social, corre el riesgo de convertirse en una administración de trámites. Por eso, uno de los retos centrales del campo es construir una gestión que combine rigurosidad técnica con visión estratégica, mediación institucional y sensibilidad territorial.

9.10. Balance del capítulo

Este capítulo ha mostrado que la gestión de planes, programas y proyectos representa una mediación esencial entre estrategia y acción. No puede reducirse a la ejecución administrativa ni al control operativo. Gestionar supone articular niveles de planificación, coordinar actores, movilizar recursos, sostener gobernanza, adaptarse a contextos cambiantes y producir resultados con sentido público. La tradición de proyectos sociales, la gestión pública orientada a resultados y los marcos metodológicos contemporáneos aportan herramientas valiosas para ello, siempre que se los relea desde las necesidades del territorio, de la universidad pública y del cambio social.

En el campo de la planificación y la promoción social, la gestión se fortalece cuando no pierde de vista su carácter político, institucional y territorial. Ese es, precisamente, el puente hacia el capítulo siguiente, donde el monitoreo,

la evaluación y la sistematización de experiencias permitirán profundizar en cómo se aprende de la acción y cómo se retroalimentan la planificación, la gestión y la práctica transformadora.

9.11. Ejemplo aplicado: Gestión de planes, programas y proyectos: articulación entre estrategia, territorio y transformación social

Un ejemplo de cómo la planificación trasciende el diseño de instrumentos técnicos y se convierte en una herramienta concreta de transformación territorial puede observarse en la participación de la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), mediante su programa Cambios, en la formulación y el acompañamiento de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo (PVQCD). Esta experiencia se desarrolló mediante la articulación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR) y 78 gobiernos locales a lo largo del país, que permitió el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de planificación vial, especialmente en municipalidades que históricamente han enfrentado limitaciones de carácter técnico, financiero y de personal especializado para asumir por sí solas procesos de esta naturaleza (MOPT,2023). La importancia de esta experiencia radica en el conjunto de relaciones, aprendizajes y capacidades que se construyen durante su desarrollo. En efecto, la incorporación de metodologías participativas, el enfoque de “aprender haciendo” y la participación de juntas viales cantonales, concejos municipales, equipos técnicos y actores comunitarios han permitido que la elaboración de estos planes trascienda una lógica meramente administrativa para convertirse en espacios de diálogo, reflexión y construcción colectiva sobre el futuro de los territorios.

Esta dimensión resulta particularmente relevante porque un plan vial está lejos de ser un instrumento neutro o exclusivamente técnico. Detrás de cada decisión sobre prioridades de inversión, mantenimiento o construcción de infraestructura, existen visiones sobre el desarrollo, criterios sobre la distribución de recursos y definiciones implícitas acerca de qué comunidades requieren mayor atención o cuáles necesidades se consideran más urgentes. De esta manera, los planes viales no solo orientan obras y proyectos de infraestructura, sino que también inciden directamente en la conectividad territorial, el acceso a servicios, las oportunidades de movilidad y, en última instancia, en la calidad de vida cotidiana de las personas. Por ello, la experiencia ha demostrado que la gestión pública adquiere mayor legitimidad y sostenibilidad cuando reconoce que cada territorio posee una historia propia, dinámicas sociales particulares y actores con intereses

diversos, cuya participación resulta indispensable para construir soluciones duraderas. Planificar sin considerar estas realidades equivale, en muchos sentidos, a diseñar respuestas desconectadas de los contextos que buscan transformar. Como señalan autores del desarrollo territorial, los procesos de planificación son más efectivos cuando integran las capacidades locales y promueven formas de gobernanza que permitan articular múltiples actores en torno a objetivos compartidos (Vázquez-Barquero y Madoery, 2007).

La trayectoria acumulada por la EPPS a lo largo de los años deja ver claro que el papel de la universidad pública va mucho más allá de la formación académica y profesional. Su contribución se expresa también en la capacidad de generar puentes entre instituciones, comunidades y gobiernos locales; de producir conocimiento aplicado que surge del contacto directo con las realidades territoriales; y de facilitar procesos colaborativos que difícilmente podrían sostenerse desde una única organización. En este sentido, la experiencia desarrollada en torno a los PVQCD evidencia que la gestión de planes, programas y proyectos encuentra su sentido más profundo cuando logra traducir la planificación en acciones concretas capaces de fortalecer instituciones, promover procesos de gobernanza territorial y contribuir, con paciencia, diálogo y una perspectiva de largo plazo, a mejorar las condiciones de vida de las personas e impulsar formas de desarrollo más inclusivas y sostenibles.

CAPÍTULO 10

Monitoreo, evaluación y sistematización de experiencias

10.1. Introducción: aprender de la acción

El monitoreo, la evaluación y la sistematización de experiencias constituyen una dimensión estratégica de la planificación y la promoción social. En estos procesos se expresa la capacidad de una institución, un programa o una comunidad para aprender de lo que hace, corregir rumbos, producir conocimiento y fortalecer la responsabilidad pública. No se trata solo de controlar actividades o comprobar formalmente el cumplimiento de metas. Su sentido más profundo consiste en generar información, interpretación y juicio crítico sobre los procesos desarrollados, los resultados alcanzados, las dificultades encontradas y las lecciones que pueden orientar las decisiones futuras.

En la planificación y la promoción social, actuar sin aprender de la acción conduce a repetir prácticas poco examinadas. Por el contrario, monitorear, evaluar y sistematizar permite construir memoria institucional, reconocer avances, identificar nudos críticos y mejorar la calidad de las intervenciones. Para la EPPS y la Universidad Nacional, esta dimensión es especialmente relevante, porque la docencia, la investigación, la extensión y la acción territorial producen aprendizajes que no siempre quedan registrados ni convertidos en conocimiento compartido.

La tradición evaluativa contemporánea ha insistido en que evaluar no equivale a sancionar. Stufflebeam y Shinkfield sostuvieron, en una formulación ampliamente citada, que el propósito principal de la evaluación no es probar, sino mejorar. Esta idea resulta fecunda para este capítulo porque desplaza la evaluación de una lógica punitiva a una de aprendizaje, toma de decisiones y perfeccionamiento institucional. Ese mismo principio puede extenderse al monitoreo y a la sistematización: ambos pierden sentido cuando se convierten en acumulación de datos o en un trámite burocrático; cobran relevancia cuando ayudan a comprender la acción y a fortalecer su orientación estratégica (Stufflebeam y Shinkfield, 2007).

Desde América Latina, esta discusión adquiere una tonalidad particular porque se articula con gestión pública, política social, desarrollo de los territorios y educación popular. Armijo (2011) muestra que la planificación estratégica y los indicadores de desempeño deben vincularse con una gestión pública orientada a resultados. Oscar Jara (2022), por su parte, entiende la sistematización como reflexión crítica sobre la experiencia vivida, no como simple ordenamiento de información. Ambas líneas permiten afirmar que el aprendizaje institucional requiere datos, interpretación, diálogo y apropiación colectiva.

Este capítulo desarrolla tres núcleos articulados: la diferencia entre

monitoreo, seguimiento y evaluación; la evaluación como campo teórico-metodológico vinculado a indicadores, resultados y aprendizaje institucional; y la sistematización de experiencias como modalidad crítica de producción de conocimiento desde la praxis. La tesis de fondo es clara: la planificación y la promoción social alcanzan madurez académica e institucional cuando son capaces de aprender de sí mismas.

10.2. Monitoreo, seguimiento y evaluación: diferencias conceptuales

Uno de los problemas frecuentes en la práctica institucional es utilizar monitoreo, seguimiento y evaluación como si fueran términos equivalentes. Aunque en el lenguaje cotidiano se superponen, conceptualmente cumplen funciones distintas y complementarias. El monitoreo se relaciona con la observación continua del avance de actividades, productos, cronogramas, recursos y compromisos. El seguimiento amplía esa observación hacia la trayectoria del proceso y permite reconocer cómo se desarrolla la intervención en el tiempo. La evaluación introduce un nivel diferente: no solo describe, sino que interpreta y formula juicios sobre pertinencia, eficacia, eficiencia, calidad, sostenibilidad, efectos o impacto.

Esta distinción es importante porque una institución puede contar con abundante información de monitoreo y, aun así, no tener una evaluación sustantiva. Registrar talleres, reuniones, gastos o entregables no equivale a valorar si la intervención fue pertinente, si fortaleció capacidades, si produjo cambios sostenibles o si respondió a las necesidades del territorio. La evaluación exige una pregunta de valor: qué significado tienen esos avances y qué decisiones deben tomarse a partir de ellos.

La tradición de Scriven contribuyó a precisar esta dimensión valorativa al comprender la evaluación como juicio sobre el mérito o valor de una intervención. Stufflebeam y Shinkfield, mediante el modelo CIPP, amplió el foco al considerar contexto, insumos, proceso y producto. Esta perspectiva evita reducir la evaluación al resultado final y facilita el análisis de la lógica completa de una intervención: por qué se formuló, con qué recursos operó, cómo se implementó y qué produjo (Scriven, 1991; Stufflebeam y Shinkfield, 2007).

Desde la planificación pública, Armijo (2011) subraya que los indicadores de desempeño deben relacionarse con objetivos, productos y resultados. Por ello, el monitoreo permite observar si la acción avanza; la evaluación ayuda a comprender qué significan esos avances; y la sistematización reconstruye críticamente la experiencia para producir aprendizaje transferible. En promoción social y trabajo territorial, esa articulación es indispensable, porque los procesos comunitarios no pueden comprenderse solo mediante cifras de ejecución.

10.3. Tipos de evaluación

La evaluación no es un procedimiento único. Según el momento, el propósito y el foco analítico pueden distinguirse diversos tipos. La evaluación *ex ante* se realiza antes de implementar una intervención y busca valorar pertinencia, coherencia, viabilidad y consistencia interna. La evaluación de proceso acompaña la ejecución y ayuda a identificar ajustes necesarios. La evaluación de resultados examina productos, logros y efectos inmediatos. La evaluación de impacto se interroga por cambios de mayor alcance, directos o indirectos, asociados a la intervención.

Otra clasificación relevante distingue entre evaluación formativa y evaluación sumativa. La primera busca mejorar la intervención durante su desarrollo; la segunda ofrece un balance global al cierre de una fase o del programa. Para la planificación y la promoción social, ambas son necesarias. La evaluación formativa permite corregir y aprender mientras se actúa; la evaluación sumativa aporta rendición de cuentas, valoración de resultados y criterios para decidir sobre continuidad, rediseño o cierre.

También conviene distinguir entre evaluación interna y externa, evaluación participativa y evaluación experta, evaluación centrada en objetivos y evaluación centrada en el uso. Patton (2008) desarrolló la evaluación orientada al uso, cuyo valor principal radica en que sus resultados sean comprendidos, apropiados y utilizados por quienes toman decisiones. Este enfoque es especialmente pertinente para instituciones públicas, universidades y organizaciones sociales: una evaluación técnicamente sólida pierde fuerza si no alimenta decisiones concretas ni aprendizaje organizacional.

En América Latina, estas tipologías deben ser releídas desde contextos de desigualdad, recursos limitados y capacidades institucionales desiguales. Evaluar no puede significar imponer modelos externos desconectados de los territorios. Debe significar construir evidencia pertinente, dialogar con personas actoras, reconocer efectos cualitativos y fortalecer decisiones públicas con sentido democrático.

10.4. Indicadores cuantitativos y cualitativos

Los indicadores son instrumentos centrales del monitoreo y la evaluación, pero su uso exige un cuidado conceptual. Un indicador no es una cifra aislada ni un dato acumulado sin interpretación; es una señal significativa que permite observar cambios, desempeños, logros o desviaciones en relación con objetivos previamente definidos. Su utilidad depende de la claridad del objetivo, de la pertinencia del dato, de la calidad de la fuente y de la posibilidad de interpretar su significado para la toma de decisiones.

Armijo (2011) y Bonnefoy y Armijo (2005) insisten en que los indicadores de desempeño deben conectar objetivos, productos, resultados y gestión pública. Esta relación es fundamental para evitar dos errores frecuentes: medir actividades sin relación con resultados o multiplicar indicadores que no orientan decisiones. En planificación y promoción social, el indicador debe ayudar a comprender la acción, no convertirse en un requisito formal desconectado del problema que se busca atender.

Los indicadores cuantitativos permiten medir magnitudes, frecuencias, cobertura, ejecución presupuestaria, número de participantes, tasas de cumplimiento o variaciones observables. Son indispensables para dar seguimiento sistemático a programas y proyectos. Sin embargo, no agotan la comprensión de los procesos sociales. La calidad de la participación, el fortalecimiento organizativo, la apropiación comunitaria, la confianza entre actores, la incidencia territorial o la transformación de capacidades también requieren indicadores cualitativos.

Por ello, una matriz de monitoreo y evaluación debe integrar indicadores cuantitativos y cualitativos. En la EPPS, esta combinación resulta clave para valorar procesos de extensión, prácticas comunitarias, proyectos académicos y experiencias territoriales en los que los aprendizajes no siempre pueden reducirse a números. La medición debe dialogar con la interpretación; la evidencia debe dialogar con la experiencia; y los resultados deben leerse en relación con el contexto.

10.5. Línea base, metas, medios de verificación y trazabilidad

La calidad del monitoreo y la evaluación depende, en buena medida, de una arquitectura básica de información: línea base, metas, indicadores, medios de verificación y responsabilidades. La línea base permite conocer la situación inicial frente a la cual se valorarán cambios posteriores. Sin ella, la evaluación corre el riesgo de afirmar avances sin contar con un punto de comparación suficientemente claro.

Las metas permiten traducir objetivos generales en logros observables y temporalmente definidos. Una meta bien formulada no es solo una aspiración; es un compromiso que orienta recursos, acciones y criterios de seguimiento. Para que sea útil, debe ser realista, verificable y coherente con las capacidades institucionales y territoriales disponibles. En el campo social, además, debe evitar el formalismo: no todo cambio significativo puede captarse mediante metas rígidas o exclusivamente numéricas.

Los medios de verificación son las fuentes que permiten comprobar el avance de los indicadores: informes, registros administrativos, entrevistas,

actas, observaciones, bases de datos, productos académicos, evidencias comunitarias o sistematizaciones. Sin medios de verificación confiables, los indicadores pierden solidez. La trazabilidad, por su parte, permite reconstruir de dónde proviene la información, quién la produjo, cómo fue validada y cómo se utilizó.

Esta arquitectura es indispensable para la universidad pública. En proyectos de docencia, investigación, extensión y producción académica, la trazabilidad fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y la memoria institucional. Además, ayuda a que los aprendizajes no dependan únicamente de personas específicas, sino que permanezcan como patrimonio académico y organizativo.

10.6. Evaluación como aprendizaje institucional y rendición de cuentas

Una evaluación con sentido público debe articular aprendizaje institucional y rendición de cuentas. La rendición de cuentas es necesaria porque las instituciones públicas, las universidades, los programas sociales y los proyectos financiados con recursos colectivos deben explicar qué hicieron, con qué recursos, para quiénes y con qué resultados. Sin embargo, la rendición de cuentas no debe reducir la evaluación a un trámite de cumplimiento.

El aprendizaje institucional supone que la evaluación contribuya a mejorar decisiones, rediseñar estrategias, reconocer errores, consolidar buenas prácticas y fortalecer capacidades. Evaluar implica abrir espacios de reflexión sobre la acción. Desde esta lectura, la evaluación es una práctica técnica, pero también ética y política: pregunta por el uso responsable de los recursos, por la pertinencia social de la intervención y por los efectos que produce en personas, comunidades e instituciones.

En la planificación y la promoción social, esta orientación es decisiva. Los procesos territoriales suelen desarrollarse en contextos complejos, con actores diversos, recursos limitados y problemas que no se resuelven de manera lineal. Una evaluación centrada solo en el cumplimiento administrativo puede ignorar aprendizajes importantes. En cambio, una evaluación orientada al aprendizaje ayuda a comprender por qué ciertas estrategias funcionaron, por qué otras se encontraron con límites y qué condiciones deben modificarse.

Para la EPPS, esta perspectiva permite vincular evaluación con formación profesional. Las y los estudiantes no solo deben aprender a formular proyectos; también deben aprender a seguirlos, evaluarlos, interpretarlos y extraer lecciones. Esa competencia es fundamental para una planificación y una promoción social capaces de responder con responsabilidad a los desafíos de los territorios.

10.7. Sistematización de experiencias: conocimiento desde la praxis

La sistematización de experiencias tiene una importancia particular en América Latina porque reconoce que la práctica social produce conocimiento. No se limita a ordenar actividades ni a redactar una memoria cronológica. Su propósito es reconstruir críticamente una experiencia para comprender su lógica interna, sus tensiones, sus aprendizajes, sus factores condicionantes y sus posibilidades de transferencia a otros contextos.

Oscar Jara ha insistido en que sistematizar implica interpretar críticamente una experiencia vivida. Esa interpretación requiere recuperar la voz de los actores, ordenar el proceso, identificar momentos significativos, analizar contradicciones y construir aprendizajes comunicables. En esta perspectiva, la sistematización se diferencia de la evaluación, aunque dialoga con ella. La evaluación valora una intervención según criterios; la sistematización busca comprender cómo se produjo la experiencia y qué saberes emergen de ella (Jara, 2012, 2022).

Para la promoción social, la sistematización es especialmente fecunda porque permite reconocer saberes comunitarios, aprendizajes de organización, formas de participación, conflictos, acuerdos, liderazgos y procesos de apropiación. También permite superar la separación rígida entre teoría y práctica. La experiencia no se convierte automáticamente en conocimiento; requiere reflexión, análisis y escritura. Pero sin experiencia, la teoría corre el riesgo de perder el contacto con la realidad territorial.

En la EPPS y en la Universidad Nacional, esta herramienta resulta particularmente relevante. Muchos procesos de trabajo comunitario, prácticas académicas, proyectos de extensión e iniciativas territoriales generan aprendizajes valiosos que la evaluación convencional no siempre capta. La sistematización ofrece un camino para convertir esos aprendizajes en conocimiento compartido, útil para la formación estudiantil, la gestión académica y la acción pública.

10.8. Aplicaciones en políticas, programas, proyectos y experiencias territoriales

Las aplicaciones del monitoreo, la evaluación y la sistematización son amplias. En políticas públicas, permiten revisar pertinencia, implementación, coordinación y resultados. En programas, ayudan a sostener seguimiento, ajustes y rendición de cuentas. En proyectos, facilitan el control de avances, el uso de recursos y la comprensión de logros y dificultades. En experiencias territoriales, permiten captar dimensiones organizativas, relacionales y comunitarias que suelen quedar invisibilizadas en reportes administrativos.

En América Latina y Costa Rica, este campo ha ganado importancia en la gestión pública, la inversión social y la universidad pública. Los instrumentos metodológicos de MIDEPLAN, junto con los aportes de CEPAL e ILPES, muestran una creciente institucionalización de la planificación, el seguimiento y la evaluación. No obstante, persiste el desafío de articular mejor la dimensión técnica con la dimensión crítica y participativa, especialmente cuando la acción pública se desarrolla en territorios complejos y con múltiples actores.

En el ámbito universitario, el monitoreo puede ayudar a dar seguimiento a planes estratégicos, programas académicos, proyectos de investigación, extensión y producción. La evaluación permite valorar pertinencia, calidad, contribución social y resultados. La sistematización permite recuperar aprendizajes pedagógicos, institucionales y comunitarios. Juntas, estas herramientas fortalecen la función pública de la universidad y su capacidad de demostrar valor social sin reducirlo a indicadores estrechos.

Para la planificación y la promoción social, la aplicación más significativa ocurre cuando estos procesos se integran desde el diseño mismo de la intervención. No se evalúa solo al final; se aprende durante todo el ciclo. No se sistematiza solo cuando sobra tiempo; desde el inicio se define qué experiencia merece ser reconstruida y qué preguntas orientarán el aprendizaje.

10.9. Límites y desafíos del monitoreo, la evaluación y la sistematización

El campo enfrenta límites importantes. Uno de ellos es la tecnocratización: cuando el monitoreo y la evaluación se convierten en reportes formales desconectados de la toma de decisiones. Otro es el reduccionismo cuantitativo: medir solo aquello que cabe fácilmente en una tabla y dejar fuera procesos cualitativos decisivos. Un tercer límite es la débil utilización de resultados: se evalúa, pero no se aprende. Un cuarto es la fragilidad institucional: las prácticas de seguimiento, evaluación o sistematización dependen de voluntades individuales y no de una cultura organizacional sostenida.

La sistematización también enfrenta riesgos. Puede convertirse en relato descriptivo, memoria institucional o acumulación de anécdotas si no incorpora análisis crítico. Su potencia depende de identificar preguntas de fondo, ordenar la experiencia, analizar tensiones, reconocer aprendizajes y formular interpretaciones útiles. En el caso de la evaluación, el riesgo principal es reducirla a la fiscalización. En el monitoreo, el riesgo es agotarlo en la recolección rutinaria de datos.

Otro desafío consiste en democratizar estos procesos. Las comunidades, equipos técnicos, estudiantes, docentes, instituciones y actores territoriales no deben ser solo fuentes de información; pueden participar en la interpretación de resultados y en la construcción de aprendizajes. Esta participación no elimina la necesidad de rigor metodológico, pero sí amplía la legitimidad y la utilidad social del conocimiento producido.

La articulación entre monitoreo, evaluación y sistematización exige capacidades institucionales, tiempo, recursos y voluntad política. También requiere formación profesional. Por ello, estos temas no deben verse como anexos administrativos, sino como componentes centrales de la planificación, la promoción social y la gestión pública responsable.

10.10. Balance del capítulo

Este capítulo ha mostrado que el monitoreo, la evaluación y la sistematización de experiencias constituyen una arquitectura de aprendizaje indispensable para la planificación y la promoción social. El monitoreo observa el avance de la acción; la evaluación formula juicios sobre su mérito, pertinencia, calidad y resultados; la sistematización reconstruye críticamente la experiencia y transforma la práctica en conocimiento. Juntos, estos componentes fortalecen la gestión pública, la universidad, los proyectos territoriales y las intervenciones comunitarias.

La enseñanza principal es que no basta con actuar: hay que aprender de la acción. Ese aprendizaje permite mejorar estrategias, fortalecer capacidades, justificar decisiones, rendir cuentas y construir conocimiento desde la praxis. En la EPPS, esta idea tiene un valor particular porque conecta formación profesional, investigación, extensión universitaria y compromiso territorial.

El capítulo siguiente aborda las políticas públicas, la gobernanza y la gestión pública como marco más amplio donde la planificación, estrategia, evaluación y acción colectiva se articulan en torno a problemas públicos, bienes comunes y responsabilidades institucionales. La evaluación y la sistematización preparan ese tránsito porque muestran que toda acción pública debe ser capaz de observarse, juzgarse, aprender de sí misma y transformarse.

10.11. Aprender de la crisis: monitoreo y evaluación en la respuesta costarricense ante la COVID-19

La pandemia a raíz del COVID-19 representó para Costa Rica uno de los mayores desafíos en materia de política pública de las últimas décadas y, al

mismo tiempo, una oportunidad sin precedentes para evidenciar la relevancia del monitoreo, la evaluación y el aprendizaje institucional a nivel nacional. En medio de un escenario marcado por la incertidumbre, la evolución del conocimiento científico y la necesidad de tomar decisiones con información cambiante, las instituciones como el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), entre otras, desarrollaron mecanismos permanentes de seguimiento que permitieran comprender el comportamiento de la emergencia y orientar la respuesta del Estado. Los reportes diarios de contagios, hospitalizaciones y vacunación no constituyeron únicamente ejercicios estadísticos; fueron herramientas fundamentales para ajustar estrategias, priorizar recursos y responder a una crisis que transformó la vida cotidiana de millones de personas (Ministerio de Salud, 2021).

Esta experiencia costarricense también puso de manifiesto que el monitoreo, por sí solo, no es suficiente, ya que disponer de datos es importante, pero interpretar su significado y utilizarlos para mejorar las intervenciones resulta aún más relevante, ya que funcionaban como punto de partida para la evolución de las medidas sanitarias, las campañas de vacunación y la adaptación de protocolos institucionales evidenciando que la evaluación cumple una función estratégica cuando permite aprender de la experiencia y corregir el rumbo de la acción pública. Tal como sostienen Stufflebeam y Shinkfield (2007), el propósito principal de la evaluación no es comprobar si una intervención fue exitosa o fallida, sino contribuir a su mejora continua. En este sentido, la respuesta nacional frente a la pandemia mostró que las instituciones más resilientes son aquellas capaces de observarse críticamente, reconocer sus limitaciones y ajustar sus decisiones conforme cambian las circunstancias.

Asimismo, la pandemia dejó aprendizajes que trascienden el ámbito sanitario y que hoy forman parte de la memoria institucional del país. La coordinación entre instituciones, la comunicación del riesgo, la logística de distribución de vacunas y la capacidad de adaptación de los servicios públicos constituyen experiencias que merecen ser recuperadas y analizadas críticamente. Esto evidencia la importancia de la sistematización como una herramienta que permite transformar vivencias y prácticas en conocimiento útil para futuras generaciones. Como señala Jara (2022), sistematizar no implica únicamente ordenar información, sino interpretar críticamente una experiencia para comprender sus aprendizajes, tensiones y posibilidades de transferencia a otros contextos. Desde esta perspectiva, la experiencia de la pandemia se convierte en una fuente invaluable de conocimiento para fortalecer la gestión pública y la preparación ante futuras emergencias.

Para la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), estas experiencias de monitoreo y evaluación dejan una enseñanza, la planificación no alcanza su verdadero sentido cuando simplemente ejecuta acciones, sino cuando es capaz de aprender de ellas. En un contexto social cada vez más complejo e incierto, las y los profesionales en planificación están llamados no solo a diseñar programas y proyectos, sino también a monitorearlos, evaluarlos críticamente y sistematizar sus aprendizajes para fortalecer la toma de decisiones y la acción pública. Esta perspectiva reafirma el compromiso histórico de la EPPS con una formación que articula conocimiento, territorio y transformación social, reconociendo que las instituciones más sólidas no son aquellas que nunca enfrentan dificultades, sino aquellas que poseen la capacidad de reflexionar sobre su práctica, adaptarse a los cambios y construir, junto con las comunidades, respuestas más justas, participativas y sostenibles para el desarrollo del país.

CAPÍTULO 11

Políticas públicas, gobernanza y gestión pública

11.1. Introducción: Estado, acción pública y problemas colectivos

Las políticas públicas constituyen un punto de encuentro entre Estado, sociedad y transformación social. No se reducen a acuerdos administrativos, decretos, programas o presupuestos. Son procesos mediante los cuales una sociedad reconoce determinados asuntos como problemas públicos, disputa sus causas, define responsabilidades, selecciona alternativas y organiza respuestas institucionales. Esta comprensión resulta indispensable para la planificación y la promoción social, porque ambas trabajan con problemas colectivos que no pueden resolverse únicamente desde la voluntad individual ni mediante acciones aisladas de una institución.

En la tradición académica de la EPPS, esta discusión posee una relevancia particular. Planificar implica leer la realidad, jerarquizar problemas, construir rutas de acción y orientar recursos hacia fines públicos. Promover socialmente implica acompañar actores, fortalecer participación, generar mediaciones comunitarias y contribuir a que los territorios no sean simples destinatarios de políticas, sino sujetos activos de su definición y seguimiento. Por ello, el análisis de políticas públicas permite vincular diagnóstico, decisión, implementación, aprendizaje y control democrático.

Harold Lasswell (1951) abrió una ruta fundacional al proponer unas ciencias de las políticas orientadas a mejorar la decisión pública y a relacionar conocimiento con acción frente a problemas colectivos. Su aporte sigue siendo pertinente porque desplaza la mirada desde una administración entendida como rutina hacia una acción pública que requiere inteligencia, información y deliberación. La política pública, vista así, no es una receta técnica, sino un campo de conocimiento aplicado a problemas reales.

David Easton (1965), desde una perspectiva sistémica, ayudó a comprender que las demandas sociales, los apoyos, las decisiones y la retroalimentación forman parte de un proceso político más amplio. Aunque su modelo ha sido discutido, conserva utilidad para mostrar que ninguna política nace en el vacío: toda decisión pública se produce dentro de relaciones de presión, legitimidad, respuesta institucional y evaluación social. Para la planificación y la promoción social, esta idea es decisiva: un plan puede estar bien formulado y, sin embargo, fracasar si no cuenta con legitimidad, capacidades institucionales y articulación territorial.

El capítulo parte de una premisa central: políticas públicas, gobernanza y gestión pública deben analizarse de manera integrada. Las políticas públicas definen cursos de acción; la gobernanza muestra cómo participan, cooperan o disputan los actores; y la gestión pública expresa las capacidades requeridas para convertir decisiones en resultados. Esta tríada permite leer la acción pública desde una perspectiva más completa y cercana a los retos de la universidad pública, de los territorios y de las comunidades.

11.2. Fundamentos teóricos de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas se consolidó durante la segunda mitad del siglo XX desde varias tradiciones. Lasswell (1951) puso énfasis en una ciencia orientada a problemas, interesada en mejorar la calidad de la decisión pública. Este punto es fundamental para el campo de la planificación, porque recuerda que decidir públicamente exige información, análisis y comprensión de las consecuencias, no solo intuición política o cumplimiento burocrático.

Herbert Simon aportó una corrección indispensable al racionalismo administrativo. Con la noción de racionalidad limitada, Simon (1947) mostró que las personas y las organizaciones no deciden con información completa, tiempo ilimitado ni plena capacidad para comparar todas las alternativas posibles. Las decisiones públicas se toman bajo restricciones, incertidumbre, presiones, capacidades finitas y marcos institucionales concretos. Por eso, una política pública no debe evaluarse como si surgiera de un actor omnisciente, sino como resultado de decisiones razonadas en condiciones imperfectas.

Charles Lindblom profundizó esta crítica al cuestionar los modelos de decisión exhaustivamente racionales. Su tesis del incrementalismo mostró que muchas políticas avanzan mediante ajustes graduales, comparaciones limitadas y correcciones sucesivas (Lindblom, 1959). Para la planificación y la promoción social, esta idea tiene una enseñanza clara: las políticas no siempre se construyen como diseños integrales y perfectamente coherentes; con frecuencia se forman en medio de negociación, aprendizaje, restricciones fiscales, correlaciones de fuerza y cambios del contexto.

Yehezkel Dror (1971), sin embargo, advirtió que el incrementalismo podía resultar insuficiente cuando los problemas públicos exigen anticipación y capacidad estratégica. Su preocupación por fortalecer la calidad del gobierno permite recuperar una dimensión clave de la planificación: no basta con ajustar gradualmente lo existente; también se requiere visión, prioridad política, lectura de escenarios y orientación deliberada del cambio. Esta tensión entre incrementalismo y estrategia atraviesa buena parte de la acción pública contemporánea.

En América Latina, Luis F. Aguilar Villanueva (1992) contribuyó a sistematizar el campo de la lengua española y a discutir críticamente las tradiciones anglosajonas. Sus trabajos ayudaron a comprender que la política pública no es solo una decisión gubernamental, sino un proceso analítico, político e institucional. Joan Subirats y otros autores reforzaron esta mirada al subrayar actores, conflicto, implementación y gobernanza. Bajo esta mirada, el campo resulta especialmente útil para una formación universitaria que busca integrar teoría, método y praxis pública.

11.3. El ciclo de las políticas públicas

Una herramienta ampliamente utilizada para estudiar políticas públicas es el modelo del ciclo. Aunque la realidad nunca sigue una secuencia perfecta, el ciclo permite ordenar analíticamente momentos como la identificación del problema, la incorporación a la agenda, la formulación de alternativas, la decisión, la implementación, la evaluación y la retroalimentación.

Su utilidad no está en describir una mecánica lineal, sino en formular preguntas pertinentes: ¿cómo un asunto privado o sectorial llega a ser reconocido como problema público?, ¿qué actores participan en su definición?, ¿qué alternativas quedan visibles y cuáles se excluyen?, ¿qué capacidades se requieren para ejecutar la política?, ¿qué efectos produce en los territorios y en las poblaciones?, ¿cómo se aprende de los resultados? Estas preguntas son centrales para la planificación y la promoción social porque permiten mirar la política desde antes de su ejecución y no únicamente desde el programa ya aprobado.

No obstante, el ciclo también presenta límites. Puede sugerir una racionalidad ordenada cuando los procesos reales suelen ser simultáneos, conflictivos y desiguales. En los ámbitos territorial, universitario y social, la formulación puede mezclarse con la negociación; la implementación puede redefinir el diseño; y la evaluación puede llegar tarde o utilizarse solo de forma formal. Por ello, el ciclo debe asumirse como guía analítica flexible, no como descripción literal de la acción pública.

11.4. Actores, poder, conflicto y negociación

Las políticas públicas no son productos impersonales del Estado. Expresan interacciones entre actores con recursos, intereses, visiones, legitimidades y capacidades distintas. Una política educativa, ambiental, social, territorial o universitaria no responde únicamente a criterios técnicos; también refleja correlaciones de fuerza, acuerdos, resistencias y disputas sobre qué se considera problema y qué solución se considera legítima.

La lectura incremental de Lindblom ayuda a reconocer que las decisiones públicas suelen estar mediadas por compromisos y ajustes sucesivos. Pressman y Wildavsky (1973), al estudiar la implementación, mostraron que una política no termina con su aprobación. Entre la decisión y la ejecución aparecen múltiples puntos de traducción, reinterpretación, coordinación y posible bloqueo. Esta enseñanza es fundamental para la planificación: una estrategia bien redactada puede debilitarse si no considera los actores, las capacidades institucionales y las condiciones territoriales donde debe operar.

La negociación debe entenderse, entonces, como parte normal de la acción pública democrática. No se trata de concesión oportunista, sino de una mediación necesaria para construir acuerdos, administrar conflictos y convertir visiones divergentes en decisiones operables. Para la promoción social, este punto es especialmente relevante porque los procesos comunitarios también contienen liderazgos, tensiones internas, disputas por representación y relaciones desiguales con las instituciones. El campo necesita herramientas técnicas, pero también lectura política, sensibilidad ética y capacidad de mediación.

11.5. Gobernanza, participación e intersectorialidad

La noción de gobernanza ganó fuerza cuando se hizo evidente que muchos problemas públicos desbordan la capacidad de una sola institución. La desigualdad territorial, la sostenibilidad ambiental, la educación pública, la seguridad alimentaria, la gestión del riesgo y la inclusión social exigen coordinación entre niveles de gobierno, instituciones sectoriales, universidades, organizaciones comunitarias y, en determinados casos, actores privados. La gobernanza remite, por tanto, a formas de conducción y coordinación que superan la imagen clásica del gobierno jerárquico.

B. Guy Peters ha señalado que la gobernanza trata tanto de lograr cooperación como de ejercer poder y persuadir a las personas para trabajar en una dirección común. Esta idea evita dos simplificaciones: imaginar la gobernanza como armonía espontánea o entenderla como retirada del Estado. La gobernanza requiere cooperación, pero también conducción pública, reglas, legitimidad, información, coordinación y responsabilidad democrática.

Para la planificación y la promoción social, esta discusión resulta central. Muchos procesos territoriales fracasan porque cada institución actúa desde su propio mandato, sus procedimientos y sus tiempos administrativos. La intersectorialidad exige romper esa fragmentación y reconocer que los problemas sociales no respetan divisiones burocráticas. La participación, por su parte, evita que la gobernanza se reduzca a la coordinación entre élites institucionales. Sin participación, puede haber gestión, pero no necesariamente democratización de la acción pública.

La universidad pública puede desempeñar un papel estratégico aquí. Su aporte no consiste solo en producir diagnósticos, sino en facilitar diálogo, generar evidencia, acompañar territorios, formar capacidades y contribuir a innovaciones institucionales. En el caso de la UNA y la EPPS, esta función se relaciona directamente con docencia, investigación, extensión y acción pública territorial.

11.6. Políticas públicas territoriales, sociales y ambientales

Las políticas públicas pueden clasificarse de distintas maneras. Para el campo de la planificación y la promoción social, interesan especialmente las vinculadas con territorio, bienestar social y sostenibilidad. Las políticas territoriales buscan ordenar, equilibrar o dinamizar espacios afectados por desigualdades históricas. Las políticas sociales buscan derechos, inclusión, educación, salud, vivienda, protección social y bienestar. Las políticas ambientales y socioambientales abordan la sostenibilidad, la gestión de riesgos, los bienes comunes y los efectos de la crisis climática.

Esta clasificación no es solamente temática. Muestra que las políticas públicas requieren lectura espacial, análisis de desigualdad, participación, coordinación institucional y mirada de largo plazo. Una política territorial sin participación puede reproducir decisiones centralizadas; una política social sin diagnóstico puede dispersar recursos; una política ambiental sin legitimidad territorial puede enfrentar resistencia y baja apropiación social.

En todos estos casos, la planificación aporta capacidad de análisis, priorización, articulación de recursos y orientación estratégica. La promoción social aporta cercanía con actores, lectura de conflictos, acompañamiento organizativo y apropiación comunitaria. Por eso, ambas disciplinas no se ubican fuera de la política pública: forman parte de sus condiciones de posibilidad cuando se trabaja desde territorios concretos.

11.7. Gestión pública, capacidades institucionales y coordinación

Una política pública puede estar bien formulada y, aun así, producir pocos resultados si no existen capacidades para implementarla. Aquí aparece la gestión pública como una dimensión decisiva. Simon permitió comprender las restricciones de la decisión organizacional; Pressman y Wildavsky (1973) evidenciaron la complejidad de la implementación; y Armijo vinculó la planificación estratégica, indicadores de desempeño y presupuesto orientado a resultados. En conjunto, estos aportes muestran que gestionar no es solamente administrar trámites, sino traducir propósitos públicos en bienes, servicios, aprendizajes y resultados verificables.

Armijo (2011) resulta especialmente pertinente porque conecta misión institucional, objetivos, productos, indicadores y presupuesto. Su aporte ayuda a evitar dos extremos: una planificación declarativa sin seguimiento y una gestión reducida a control administrativo. Desde una perspectiva universitaria, esta lectura permite sostener que la gestión debe servir a la docencia, la investigación, la extensión, la producción académica y la pertinencia territorial, sin quedar atrapada en un gerencialismo que pierda

de vista el sentido público.

La coordinación es uno de los desafíos más difíciles. Las instituciones suelen organizarse por sectores, competencias, escalas y procedimientos. Sin coordinación, las políticas se fragmentan, se duplican o pierden coherencia. La planificación puede ofrecer una arquitectura de prioridades y rutas de acción; la promoción social puede facilitar mediaciones con actores territoriales; y la gestión pública debe asegurar capacidades, recursos, seguimiento y aprendizaje institucional.

11.8. Aportes de la planificación y la promoción social a las políticas públicas

La planificación y la promoción social contribuyen a las políticas públicas desde niveles distintos pero complementarios. La planificación fortalece diagnóstico, priorización, prospectiva, articulación de recursos, definición de metas y coherencia estratégica. La promoción social contribuye con la lectura territorial, mediación comunitaria, formación de capacidades, participación y legitimidad social. Esta complementariedad es especialmente importante en América Latina, donde muchas políticas enfrentan dificultades no solo por falta de recursos, sino por débil apropiación territorial y baja articulación entre instituciones y comunidades.

Mark Moore, desde la teoría del valor público, ofrece una clave relevante: la gestión pública debe orientarse a producir resultados socialmente valiosos y no únicamente a ejecutar procedimientos. Esta idea permite leer la política pública como construcción de bienestar, legitimidad, confianza, derechos y bienes colectivos. En la universidad pública, el valor público se expresa en conocimiento pertinente, formación crítica, investigación con sentido social, extensión universitaria y contribución al desarrollo de los territorios.

La promoción social amplía esta noción porque ayuda a que el valor público no se defina solo desde las instituciones, sino también en diálogo con territorios, comunidades y actores sociales. La planificación permite traducir ese valor en estrategias, programas, proyectos, indicadores y mecanismos de seguimiento. En este punto, el vínculo con la EPPS resulta claro: su campo disciplinar puede contribuir a diseñar, ejecutar, evaluar y reorientar políticas públicas con sensibilidad social y capacidad estratégica.

11.9. Experiencias de políticas públicas en América Latina y Costa Rica

América Latina muestra una amplia diversidad de experiencias en políticas públicas. Algunos países fortalecieron sistemas de protección social; otros desarrollaron procesos de descentralización, innovaciones participativas,

planificación territorial o gestión ambiental. Esa diversidad confirma que no existe una única ruta de política pública, sino respuestas históricas situadas según estructuras estatales, coaliciones políticas, capacidades institucionales, conflictos sociales y demandas ciudadanas.

Costa Rica representa un caso particular por la densidad relativa de su Estado social, la centralidad de la educación pública, la existencia de una institucionalidad de planificación y el papel histórico de las universidades públicas. Las políticas públicas costarricenses no pueden comprenderse al margen de MIDEPLAN, de las instituciones sectoriales, de los gobiernos locales, del sistema universitario público y de la relación entre Estado, sociedad y territorios.

En ese marco, la UNA y la EPPS no deben verse solo como observadoras externas. La universidad pública produce conocimiento, forma profesionales, acompaña territorios, participa en debates nacionales y aporta a la acción pública desde docencia, investigación y extensión. Por ello, el análisis de políticas educativas, sociales, territoriales y ambientales debe considerar también la gobernanza del conocimiento y la responsabilidad de la universidad en la construcción de valor público.

11.10. Balance del capítulo

El capítulo ha mostrado que las políticas públicas, la gobernanza y la gestión pública constituyen un marco imprescindible para la planificación y la promoción social. Lasswell aportó la orientación hacia problemas públicos; Simon, la racionalidad limitada; Lindblom, el incrementalismo y la crítica al racionalismo exhaustivo; Dror, la necesidad de capacidad estratégica; Pressman y Wildavsky, la complejidad de la implementación; Peters, la gobernanza como cooperación y ejercicio de poder; Moore, el valor público; Ostrom, la importancia de la acción colectiva y las instituciones; Aguilar Villanueva y Subirats, la consolidación analítica del campo en lengua española.

La enseñanza principal es que una política pública no debe entenderse únicamente como ciclo técnico ni a decisión gubernamental aislada. Es un proceso de construcción de problemas, disputa entre actores, implementación, coordinación, aprendizaje y producción de valor público. En esa complejidad, la planificación y la promoción social aportan una mirada especialmente necesaria: conectan diagnóstico con estrategia, participación con gestión, territorio con institucionalidad y acción pública con transformación social.

Para la EPPS, este capítulo deja una conclusión formativa: enseñar planificación y promoción social exige formar profesionales capaces de leer políticas públicas con rigor técnico, sensibilidad crítica y compromiso

territorial. No basta con formular planes; es necesario comprender actores, poder, gobernanza, capacidades institucionales, evaluación y valor público. Solo así la acción universitaria puede contribuir a políticas más pertinentes, democráticas y orientadas al bien común.

11.11. Ejemplo: la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como gobernanza en construcción

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) es un ejemplo de articulación institucional en Costa Rica, debido a que existe un esfuerzo conjunto de instituciones públicas, gobiernos locales, organizaciones comunitarias y diversos actores sociales, con un propósito: garantizar servicios de cuido y atención para la primera infancia (REDCUDI,2023). Más allá de la creación de un programa o de una estructura administrativa, la Red refleja la comprensión de que las necesidades de las familias, especialmente aquellas relacionadas con el cuido de niñas y niños pequeños, no pueden ser atendidas de manera efectiva por una sola institución que actúe de forma aislada. Esta experiencia de la REDCUDI ejemplifica claramente lo planteado por Peters (2011), quien señala que la gobernanza implica la capacidad de construir cooperación entre actores diversos para avanzar hacia objetivos comunes.

Para lograr el funcionamiento de la REDCUDI ha sido necesario establecer mecanismos de financiamiento, criterios para la acreditación de centros de cuido, sistemas de seguimiento y espacios permanentes de coordinación institucional que permitan mantener una visión compartida del trabajo realizado. Este proceso ha tenido una relevancia especial en aquellos territorios donde las propias comunidades ya desarrollaban iniciativas de cuido mucho antes de la existencia de una política nacional, por lo que la construcción de la Red no consistió únicamente en implementar nuevas reglas, sino también en reconocer experiencias previas, fortalecer capacidades locales y generar relaciones de confianza entre las organizaciones comunitarias y las instituciones públicas. Como plantea Aguilar Villanueva (1992), las políticas públicas son procesos complejos en los que intervienen factores políticos, sociales e institucionales, por lo que su éxito depende en gran medida de la capacidad de generar acuerdos y adaptarse a las características de cada contexto.

Para la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), la REDCUDI representa un ejemplo valioso porque permite comprender que la planificación y la gestión pública adquieren verdadero sentido y valor cuando logran combinar la capacidad institucional con la participación ciudadana, generando soluciones que no solo sean técnicamente viables, sino también

socialmente legítimas y sostenibles en el tiempo. Desde esta perspectiva, la experiencia demuestra que la creación de valor público depende de la construcción colectiva de respuestas que reconozcan las necesidades, capacidades y aspiraciones de las comunidades involucradas (Subirats et al., 2008; Moore, 1995).

CAPÍTULO 12

Experiencias de planificación y promoción social en
América Latina y el Caribe, Centroamérica, Costa Rica, la
Universidad Nacional y la EPPS

12.1. Introducción: del ejemplo descriptivo al análisis comparado

La planificación y la promoción social alcanzan su mayor densidad cuando se observan en experiencias concretas. No basta con definir sus conceptos, describir sus métodos o ubicar sus fundamentos históricos. También es necesario examinar cómo esos fundamentos se expresan en territorios, instituciones, comunidades, políticas públicas y procesos universitarios concretos. Este capítulo asume esa tarea desde una perspectiva comparada y situada.

El propósito no es elaborar un inventario de casos ni presentar experiencias como ejemplos aislados. La intención es analizar qué problemas enfrentan, desde qué enfoques teóricos se comprenden, qué arreglos metodológicos utilizan, qué actores participan, qué resultados producen y qué tensiones dejan abiertas. Esta forma de lectura permite superar el relato descriptivo y convertir la experiencia en fuente de aprendizaje disciplinar.

Para la EPPS y la Universidad Nacional, esta discusión posee un valor particular. La planificación y la promoción social no se entienden como campos separados: la primera aporta lectura estratégica, orientación de la acción pública, análisis institucional y proyección de futuro; la segunda aporta mediación social, participación, organización comunitaria y fortalecimiento de sujetos colectivos. En su articulación se expresa una forma de conocimiento comprometida con el territorio y el bien común.

El capítulo se organiza en cinco escalas de análisis: América Latina y el Caribe, Centroamérica, Costa Rica, la Universidad Nacional y la EPPS. Esta secuencia no responde a una simple jerarquía geográfica. Busca mostrar cómo las experiencias regionales, nacionales e institucionales dialogan entre sí y permiten comprender la planificación y la promoción social como prácticas históricas, políticas, metodológicas y pedagógicas.

12.2. Criterios teórico-metodológicos para leer experiencias

Todo análisis de experiencias requiere criterios explícitos. Una experiencia puede parecer valiosa por sus resultados inmediatos, por su cobertura o por su reconocimiento público, pero eso no basta para comprender su aporte al campo disciplinar. En este capítulo se propone leer cada experiencia desde seis dimensiones: el problema que aborda, el enfoque teórico que la orienta, la metodología utilizada, la práctica concreta desplegada, los resultados alcanzados y las tensiones que deja para el aprendizaje futuro.

El primer criterio es el problema público o territorial. Una experiencia adquiere sentido cuando se identifica el nudo crítico sobre el que actúa:

pobreza, exclusión, desigualdad territorial, baja participación, fragmentación institucional, vulnerabilidad ambiental, déficit de capacidades comunitarias o debilidad de la gestión local. Sin esa identificación, el caso se vuelve anecdótico.

El segundo criterio es el enfoque conceptual. Algunas experiencias se apoyan en desarrollo local, otras en derechos, educación popular, gestión pública, participación ciudadana, gobernanza, prospectiva o fortalecimiento institucional. Este punto es central porque toda intervención expresa una manera de entender la realidad y una hipótesis sobre cómo transformarla.

El tercer criterio es la metodología. Diagnóstico participativo, presupuesto participativo, planificación estratégica, planificación prospectiva, evaluación participativa, sistematización de experiencias, articulación interinstitucional y acompañamiento comunitario no son simples técnicas. Son mediaciones que ordenan la relación entre actores, información, decisiones y acción colectiva.

El cuarto criterio se refiere a la práctica. Interesa observar qué hacen efectivamente las instituciones, los equipos técnicos, las comunidades y las organizaciones. El quinto criterio corresponde a los resultados, entendidos no solo como productos cuantificables, sino también como cambios en capacidades, vínculos, aprendizajes, participación y apropiación territorial. El sexto criterio son las tensiones, porque ninguna experiencia real se desarrolla sin límites, conflictos o contradicciones.

12.3. Experiencias en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe constituyen un espacio histórico de gran riqueza para la planificación y la promoción social. La región ha desarrollado experiencias de planificación del desarrollo, educación popular, organización comunitaria, desarrollo local, política social, participación ciudadana e innovación institucional. Estas experiencias no surgieron en condiciones neutras, sino en sociedades atravesadas por dependencia, desigualdad, heterogeneidad territorial y disputas por la democratización del bienestar.

El presupuesto participativo de Porto Alegre es una referencia importante porque convirtió una parte de la decisión presupuestaria municipal en un espacio de deliberación ciudadana. Su valor no radica únicamente en la técnica de asignación de recursos, sino en haber mostrado que la planificación local puede abrir canales de discusión pública sobre prioridades, necesidades y distribución territorial. A la vez, su lectura debe ser crítica: la participación requiere continuidad política, institucionalidad, información clara y mecanismos de seguimiento; de lo contrario, puede convertirse en ritual consultivo sin incidencia real.

Los programas de transferencias condicionadas, como Bolsa Família en Brasil, permiten observar otra dimensión de la política social latinoamericana. Estos programas han buscado reducir la pobreza inmediata y modificar trayectorias intergeneracionales mediante vínculos con educación, salud y protección social. Para la planificación social, muestran la importancia de articular diagnóstico, focalización, financiamiento, seguimiento e institucionalidad. Para la promoción social, abren preguntas sobre ciudadanía, autonomía, corresponsabilidad y riesgo de reducir la acción pública a la administración de beneficiarios.

Las experiencias de educación popular, investigación-acción participativa y organización barrial son igualmente centrales. Inspiradas en Paulo Freire, Orlando Fals Borda y otras corrientes críticas latinoamericanas, estas prácticas desplazaron el centro de la intervención de la asistencia hacia la construcción de sujetos colectivos. Su aporte no puede medirse solo por cobertura o ejecución; se expresa en la producción de conciencia crítica, liderazgo comunitario, lectura del territorio y capacidad de organización.

En conjunto, América Latina muestra que la planificación y la promoción social se fortalecen cuando combinan Estado, comunidad, territorio y participación. También enseña que ningún modelo debe trasladarse mecánicamente. Cada experiencia debe comprenderse en su contexto institucional, político y cultural, y luego reinterpretarse críticamente para otros territorios.

12.4. Experiencias centroamericanas: territorio, reconstrucción social y universidad pública

Centroamérica presenta una trayectoria marcada por desigualdades estructurales, fragilidad institucional, procesos de reconstrucción social, vulnerabilidad ambiental y búsqueda de alternativas territoriales. En esta región, la planificación ha estado ligada a la modernización del Estado, la cooperación internacional, el desarrollo local, la gestión del riesgo, la integración regional y la reducción de brechas sociales.

Las experiencias centroamericanas muestran que planificar no se limita a elaborar documentos nacionales. En territorios con alta desigualdad y capacidades institucionales desiguales, la planificación requiere mediación entre municipios, comunidades, organizaciones sociales, universidades, cooperación internacional e instituciones públicas. Esa mediación también es un campo de promoción social, porque implica construir confianza, participación, organización y capacidades locales.

En varios países de la región, los procesos de reconstrucción posterior a conflictos o desastres han obligado a vincular planificación con tejido social. La infraestructura, los servicios y los proyectos productivos solo logran

sostenerse cuando existen actores locales organizados y mecanismos de participación. Por eso, la experiencia centroamericana recuerda que la planificación territorial sin promoción social puede quedar como diseño externo, mientras que la promoción social sin planificación puede perder dirección estratégica.

Las universidades públicas centroamericanas también han cumplido un papel relevante al acompañar procesos de formación, investigación aplicada y extensión. Su aporte no debe verse solo como apoyo técnico, sino como producción de conocimiento situado. Bajo esta mirada, la universidad pública actúa como puente entre saber académico, necesidades sociales, instituciones y territorios.

La lección centroamericana es clara: la planificación y la promoción social deben trabajar con las condiciones reales de cada territorio. Esto exige reconocer limitaciones institucionales, tensiones políticas, vulnerabilidades socioambientales y desigualdades históricas, pero también capacidades comunitarias, redes locales y formas de solidaridad que pueden sostener procesos de transformación.

12.5. Costa Rica: Estado social, planificación pública y territorialidad

Costa Rica ofrece una experiencia particular dentro de la región centroamericana. La construcción histórica del Estado social, la expansión de la educación pública, la seguridad social, la institucionalidad democrática y el sistema universitario estatal generaron condiciones relevantes para el desarrollo de la planificación pública y de la promoción social. Sin embargo, esa trayectoria no elimina las desigualdades territoriales, fiscales, ambientales y sociales que atraviesan el país.

La planificación nacional, expresada en planes de desarrollo, políticas sectoriales y mecanismos de coordinación institucional, ha buscado ordenar prioridades públicas y orientar recursos hacia objetivos de mediano plazo. No obstante, la experiencia costarricense muestra que la existencia de instrumentos formales no garantiza, por sí sola, la transformación. Se requieren capacidades de implementación, evaluación, articulación intersectorial y apropiación territorial.

El Programa Estado de la Nación y los informes sobre educación y desarrollo han contribuido a construir una esfera pública informada para analizar avances, rezagos y desafíos. Desde el punto de vista de este capítulo, su relevancia consiste en mostrar que la planificación también necesita información pública, seguimiento crítico y debate social. Sin evidencia, los planes se debilitan; sin deliberación, pierden legitimidad.

El sistema universitario estatal y el CONARE constituyen otro ámbito

fundamental. La planificación universitaria, los ejercicios prospectivos y los debates sobre financiamiento, equidad, regionalización y pertinencia evidencian que la educación superior pública forma parte del desarrollo nacional. En ese sentido, la planificación educativa y universitaria no es un asunto interno de las universidades, sino una dimensión estratégica del país. A escala local, Costa Rica presenta múltiples experiencias de desarrollo de los territorios, gestión municipal, organización comunitaria, extensión universitaria, gestión del riesgo y planificación participativa. Estas experiencias revelan que el país cuenta con una institucionalidad importante, pero enfrenta el desafío de articular mejor Estado, universidades, municipalidades, comunidades y organizaciones sociales.

12.6. La Universidad Nacional como actor de desarrollo territorial y social

La Universidad Nacional ocupa un lugar singular en esta trayectoria. No debe entenderse únicamente como institución formadora de profesionales, sino como actor público de conocimiento, extensión, investigación y acción territorial. Su identidad histórica, asociada a la idea de universidad necesaria, ayuda a comprender su relación con comunidades, territorios, instituciones y sectores sociales.

La UNA produce conocimiento situado al investigar problemas nacionales y territoriales desde una perspectiva crítica e interdisciplinaria. También forma profesionales con sensibilidad social y capacidad técnica para intervenir en procesos complejos. Además, mediante la extensión y la acción sustantiva, acompaña a comunidades, organizaciones e instituciones en la búsqueda de alternativas de desarrollo.

Esta articulación entre docencia, investigación, extensión y producción académica es fundamental para la planificación y la promoción social. La universidad no solo transmite saberes; también aprende de los territorios, sistematiza experiencias, genera metodologías y aporta a fortalecer capacidades públicas y comunitarias. En esa relación se expresa una concepción de universidad pública vinculada con valor público, justicia social y transformación.

El aporte de la UNA no debe idealizarse. Como toda institución pública, enfrenta tensiones de financiamiento, gestión, coordinación interna, evaluación de impacto y sostenibilidad de sus procesos territoriales. Sin embargo, precisamente por esas tensiones, su experiencia resulta valiosa: facilita el análisis de cómo una universidad pública concreta intenta articular conocimiento académico, compromiso social y desarrollo de los territorios.

12.7. Aportes históricos y contemporáneos de la EPPS

La EPPS representa una de las expresiones más claras de la articulación entre planificación y promoción social dentro de la Universidad Nacional. Su especificidad no consiste en sumar dos campos de manera mecánica, sino en construir una síntesis formativa y práctica entre análisis estructural, territorio, participación, organización comunitaria, acción pública y transformación social.

Históricamente, la Escuela ha contribuido a formar profesionales capaces de leer problemas sociales desde múltiples escalas: comunitaria, local, regional, nacional e institucional. Esa formación combina herramientas de diagnóstico, planificación, investigación social, promoción comunitaria, participación y gestión de proyectos. En ese sentido, el perfil EPPS se diferencia de una visión tecnocrática de la planificación y de una visión asistencial de la promoción social.

En la investigación aplicada, la EPPS puede aportar estudios sobre desarrollo de los territorios, juventud, gobernanza comunitaria, políticas públicas, educación, ambiente, desigualdad, género, participación y gestión local. Estos temas no son agregados externos al campo; son expresiones concretas de los problemas que la planificación y la promoción social deben comprender y transformar.

En la extensión y la acción territorial, la Escuela posee un potencial estratégico para acompañar municipalidades, organizaciones sociales, instituciones públicas y comunidades. Su valor no está solo en ejecutar actividades, sino en generar procesos de mediación, diagnóstico participativo, fortalecimiento organizativo, sistematización y devolución de conocimiento útil para los actores territoriales.

El principal aporte de la EPPS es mostrar que la experiencia puede ser práctica, metodológica y epistemológica al mismo tiempo. Forma profesionales, acompaña procesos, produce conocimiento y aporta a pensar críticamente el vínculo entre universidad, territorio y acción pública.

12.8. Balance comparado: teoría, metodología, práctica y resultados

La lectura comparada de las experiencias permite identificar varios patrones. El primero es que la planificación y la promoción social adquieren mayor fuerza cuando articulan problema público, lectura territorial, método pertinente y capacidad institucional. Ninguna experiencia se sostiene solo por una buena intención ni por un diseño técnico; requiere actores, recursos, legitimidad y aprendizaje.

El segundo patrón es que no existe un modelo único. Algunas experiencias se apoyan más en el Estado y la política social; otras, en la comunidad y educación popular; otras, en la universidad pública, gestión territorial o gobernanza local. Lo que cambia no es solo el instrumento, sino la teoría subyacente sobre el problema y sobre el sujeto de transformación.

El tercer patrón es que los resultados nunca son lineales. Un presupuesto participativo puede ampliar la deliberación, pero también enfrentar el desgaste político. Un programa social puede reducir la pobreza inmediata, pero no modificar por sí solo estructuras de desigualdad. Una universidad pública puede acompañar territorios, pero necesita evaluar la continuidad, la pertinencia y los efectos de sus acciones. Por eso, el análisis de experiencias debe hacer visibles logros y límites.

El cuarto patrón es la importancia de la sistematización. Las experiencias que no se documentan, evalúan y reflexionan pierden capacidad de aprendizaje. Para la EPPS, este punto es especialmente relevante: cada práctica territorial, proyecto de extensión o proceso institucional puede convertirse en conocimiento si se trabaja con método, memoria, análisis crítico y devolución a los actores.

12.9. Aportes al fortalecimiento disciplinar

Las experiencias revisadas fortalecen el campo disciplinar de varias maneras. Primero, muestran que la planificación no puede quedar reducida a una técnica burocrática. Necesita territorio, actores, conflicto, participación, prospectiva y capacidad de construir orientación pública. Segundo, demuestran que la promoción social no es simple acompañamiento comunitario. Puede y debe articularse con política pública, institucionalidad, gestión territorial y estrategia.

Tercero, evidencian que la universidad pública puede desempeñar un papel decisivo como mediadora entre conocimiento, territorio y desarrollo. Este aporte es clave para Costa Rica y para la UNA, porque la universidad pública no solo forma profesionales; también produce información, acompaña procesos sociales y aporta a ampliar capacidades democráticas.

Cuarto, las experiencias muestran que el campo necesita evaluar y sistematizar más. No basta con afirmar que una intervención fue participativa o transformadora; es necesario demostrar qué cambió, qué capacidades se fortalecieron, qué tensiones aparecieron y qué aprendizajes pueden orientar nuevas decisiones. La sistematización de experiencias, la evaluación participativa y el monitoreo estratégico son herramientas indispensables para esta tarea.

Finalmente, el capítulo reafirma que planificación y promoción social deben pensarse juntas. Cuando la planificación pierde promoción social, corre el riesgo de volverse diseño técnico sin sujetos. Cuando la promoción social pierde planificación, corre el riesgo de dispersarse en acciones valiosas, pero sin horizonte estratégico. Su articulación es una de las principales riquezas de la tradición EPPS.

12.10. Balance del capítulo

Este capítulo mostró que las experiencias de América Latina y el Caribe, Centroamérica, Costa Rica, la Universidad Nacional y la EPPS no deben presentarse como listados de casos, sino como prácticas comparables desde problemas, enfoques, metodologías, resultados y tensiones. Desde esta lectura, la experiencia se convierte en fuente de conocimiento y no en simple ilustración.

América Latina aporta experiencias emblemáticas de participación, política social, educación popular y organización comunitaria. Centroamérica aporta lecciones sobre reconstrucción social, territorio, vulnerabilidad y universidad pública. Costa Rica muestra una trayectoria particular de Estado social, planificación pública y sistema universitario estatal. La UNA y la EPPS expresan una síntesis concreta entre conocimiento, acción territorial, formación profesional y compromiso social.

La conclusión principal es que la práctica no es un anexo del campo. Es uno de sus lugares privilegiados para la producción de conocimiento. Esta idea prepara el paso al capítulo siguiente, donde los retos contemporáneos del siglo XXI obligan a releer la planificación y la promoción social frente a la desigualdad, transformación digital, crisis climática, gobernanza, universidad pública y futuros posibles.

12.11. El Programa Estado de la Nación de Costa Rica: universidad pública, conocimiento y seguimiento del desarrollo

Cuando se habla de investigación que realmente logra conectar con las necesidades del país, existe un ejemplo que es el Programa Estado de la Nación (PEN). Desde hace más de tres décadas, el programa es un esfuerzo impulsado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) con un fin específico, generar información rigurosa sobre temas fundamentales para Costa Rica, en áreas como la educación, la democracia, la equidad social y el desarrollo sostenible. El aporte del programa va más allá de producir datos o informes; su verdadero valor radica en ofrecer a la ciudadanía y a las instituciones una mirada crítica y fundamentada sobre los desafíos que

enfrenta el país, contribuyendo a que las decisiones públicas se apoyen en evidencia y no únicamente en percepciones o intereses coyunturales (Programa Estado de la Nación, 2025).

Un ejemplo reciente de este trabajo es el Décimo Estado de la Educación, el cual analiza aspectos como las desigualdades territoriales, las brechas educativas asociadas al contexto socioeconómico y los retos que aún persisten tras la pandemia. Más que señalar problemas, el informe permite comprender cómo estas situaciones afectan la vida de las personas y ofrece insumos para orientar acciones que fortalezcan la calidad y la equidad del sistema educativo costarricense (Programa Estado de la Nación, 2025).

Para la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS), esta experiencia representa una muestra clara de cómo la universidad pública puede aportar al desarrollo del país a través de la generación de conocimiento útil y socialmente comprometido. El caso del PEN recuerda que la planificación y la promoción social requieren comprender la realidad desde múltiples perspectivas, escuchar a los territorios y producir información que contribuya a fortalecer la relación entre universidad, Estado y sociedad. En ese sentido, su principal enseñanza es que los cambios más importantes suelen construirse de manera gradual, mediante la acumulación de conocimientos, aprendizajes y capacidades que benefician a la sociedad a largo plazo (Programa Estado de la Nación, 2025).

CAPÍTULO 13

Retos y desafíos contemporáneos de la planificación y la
promoción social en el siglo XXI

13.1. Introducción: complejidad, incertidumbre y transformación social

Pensar los retos y desafíos contemporáneos de la planificación y la promoción social exige reconocer que el siglo XXI no constituye solo una nueva etapa cronológica, sino una reconfiguración profunda de los marcos en que se producen la acción pública, la vida institucional, la organización social y la proyección de futuro. Las categorías tradicionales del desarrollo, del Estado, de la educación, del territorio y de la ciudadanía siguen siendo indispensables, pero hoy deben dialogar con fenómenos cuya intensidad y velocidad han alterado las condiciones de la intervención social: transformación digital, crisis climática, mutaciones demográficas, precarización, nuevas desigualdades territoriales, crisis de legitimidad institucional y reconfiguración del papel de la universidad pública. La UNESCO resume esta situación al señalar que la educación superior mundial se expande y diversifica, pero, al mismo tiempo, enfrenta “nuevas oportunidades y nuevas presiones”, con fuertes disparidades regionales y desafíos ligados al financiamiento, inclusión, gobernanza y transformación tecnológica.

En este contexto, la planificación y la promoción social ya no pueden concebirse solo como herramientas para organizar recursos o acompañar procesos comunitarios en marcos relativamente estables. Deben ser entendidas como campos capaces de leer incertidumbre, articular escalas, construir respuestas ante múltiples crisis y sostener orientaciones normativas en contextos de cambio acelerado. El propio estudio prospectivo del CONARE para la educación superior universitaria estatal costarricense al 2050 parte de esta necesidad al afirmar que el enfoque prospectivo permitió perfilar a las universidades públicas como agentes centrales para la equidad social, la transformación económica, la inclusión y la sostenibilidad. Esa observación es altamente significativa para este capítulo, porque sitúa a la universidad pública y a la planificación educativa en el corazón de los desafíos contemporáneos y no en su periferia.

A la vez, en América Latina y en Costa Rica, estos desafíos no se presentan sobre una tabla rasa. Se inscriben en sociedades atravesadas por desigualdades persistentes, por fuertes diferencias territoriales, por tensiones fiscales y por una historia en la que la universidad pública ha debido defenderse como bien público frente a tendencias mercantilizadoras. De ahí que el análisis contemporáneo del campo no pueda limitarse a registrar tendencias globales: debe interpretarlas desde las condiciones históricas de la región y desde la experiencia concreta del sistema universitario estatal costarricense, de la UNA y de la EPPS.

Este capítulo se estructura, por tanto, alrededor de varios núcleos

articulados: desigualdad y nuevas vulnerabilidades; crisis democrática, gobernanza y participación; cambio climático, sostenibilidad y territorio; cultura, identidades e interculturalidad; transformación digital e inteligencia artificial; universidad pública, conocimiento y compromiso social; y, finalmente, la redefinición de los campos de acción de la planificación y la promoción social. La tesis de fondo es que los desafíos contemporáneos no obligan a abandonar la tradición del campo, sino a renovarla críticamente.

13.2. Desigualdad, exclusión y nuevas vulnerabilidades

La desigualdad sigue siendo uno de los desafíos estructurales más persistentes para la planificación y la promoción social, pero hoy debe comprenderse de una forma ampliada. Ya no se trata únicamente de desigualdad de ingresos o de acceso a bienes básicos, aunque ambas continúan siendo decisivas. En el siglo XXI, la desigualdad se expresa también en diferencias territoriales, brechas de conectividad, asimetrías en el acceso al conocimiento, trayectorias educativas profundamente segmentadas, desigual distribución de capacidades institucionales y exposición desigual a riesgos climáticos y sociales. La UNESCO advierte que la expansión de la educación superior no elimina estas brechas, pues el crecimiento de la matrícula convive con “stark regional disparities”, es decir, disparidades regionales persistentes y profundas.

En Costa Rica, el Décimo Estado de la Educación 2025 refuerza esta lectura al mostrar que el sistema educativo enfrenta desafíos de equidad, recuperación de aprendizajes, articulación territorial y desempeño diferenciado según el contexto. Esto es especialmente importante para la planificación educativa y universitaria, porque demuestra que el problema no puede pensarse solo como cobertura agregada; exige una lectura más fina de quiénes acceden, quiénes permanecen, quiénes logran trayectorias exitosas y en qué territorios se concentran ventajas o rezagos. Para la promoción social, esta constatación implica que la vulnerabilidad no es homogénea, sino territorial y estructuralmente diferenciada.

Desde la tradición crítica latinoamericana, esta persistencia de la desigualdad obliga a rechazar toda idea de que la modernización tecnológica o la expansión institucional, por sí mismas, resolverán los problemas estructurales del desarrollo. La planificación necesita seguir preguntándose cómo se distribuyen oportunidades, recursos y capacidades; la promoción social, cómo fortalecer a los actores que viven con mayor intensidad la exclusión. En el siglo XXI, la nueva vulnerabilidad ya no es solo carencia material; es también desconexión digital, fragilidad laboral, debilitamiento de redes de apoyo y exposición a escenarios de riesgo crecientemente complejos.

13.3. Crisis democrática, gobernanza y participación

Otro desafío fundamental del presente es la crisis de legitimidad que afecta a muchas instituciones y formas tradicionales de representación. La planificación y la promoción social no pueden ser indiferentes a este fenómeno, porque ambas dependen de la existencia de marcos institucionales mínimamente confiables y de capacidades de acción colectiva. Cuando la ciudadanía percibe que las decisiones se toman sin transparencia, sin participación significativa o sin resultados visibles, la relación entre sociedad e instituciones se deteriora. En ese contexto, la gobernanza ya no debe entenderse únicamente como coordinación administrativa; debe ser también reconstrucción de confianza, legitimidad y capacidad de deliberación pública.

Los documentos recientes de UNESCO-IESALC sobre educación superior como bien público y bien común insisten precisamente en la necesidad de repensar la gobernanza y el papel del Estado en la financiación, regulación y provisión de la educación superior. El documento de 2024 sobre bienes públicos, bienes comunes y bienes públicos globales afirma que “higher education must be treated both as a public good and a common good”, es decir, que la educación superior debe ser tratada a la vez como bien público y bien común. Esta formulación tiene gran importancia para la universidad pública y para la planificación educativa, porque desplaza el debate desde la mera eficiencia institucional hacia la cuestión de quién define, protege y orienta el sentido público de la educación superior.

Para la planificación y la promoción social, ello implica que la participación debe seguir siendo un eje central, pero reinterpretado a la luz de las nuevas tensiones del siglo XXI. Participar ya no puede significar solo asistir a espacios formales de consulta; exige capacidad real de incidencia, transparencia institucional, articulación territorial y generación de acuerdos en contextos de creciente pluralismo y conflicto. En otras palabras, la crisis democrática no se resuelve solo con más procedimientos; requiere reconstruir las mediaciones entre instituciones, ciudadanía y territorios.

13.4. Cambio climático, sostenibilidad y territorios

La crisis climática y ambiental se ha convertido en uno de los desafíos más decisivos para el campo. La planificación contemporánea ya no puede concebirse sin sostenibilidad, gestión de riesgos, resiliencia territorial y justicia socioambiental. La propia UNESCO, al presentar su hoja de ruta para transformar la educación superior, subraya que los sistemas universitarios y las instituciones deben contribuir a una transformación

orientada a la sostenibilidad, inclusión y responsabilidad social. Del mismo modo, el estudio prospectivo del CONARE vincula explícitamente el papel futuro de las universidades públicas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con la necesidad de integrar inclusión, equidad y sostenibilidad en sus programas.

Esto tiene profundas implicaciones para la planificación y la promoción social. En la primera, significa incorporar la dimensión ambiental no como anexo sectorial, sino como criterio transversal de ordenamiento territorial, infraestructura, política educativa, desarrollo local y acción pública. En la segunda, significa reconocer que las comunidades y territorios viven los impactos de la crisis climática de manera desigual y que la organización social debe fortalecerse también frente a riesgos ambientales, pérdida de medios de vida, desplazamientos y deterioro ecológico. La sostenibilidad deja así de ser un discurso abstracto para convertirse en un eje concreto de planificación y de promoción social.

13.5. Cultura, identidades, interculturalidad y cohesión social

El siglo XXI también ha intensificado desafíos ligados a la cultura, identidades, migraciones, reconocimiento y pluralidad social. Esto obliga a revisar las nociones homogéneas de comunidad, ciudadanía y territorio. La planificación y la promoción social deben operar en contextos donde coexisten memorias diversas, desigualdades históricas, tensiones interculturales y demandas por reconocimiento. La educación superior contemporánea también está siendo interpelada por esta pluralidad, particularmente en lo relativo a inclusión, pertinencia curricular y atención a grupos históricamente subrepresentados.

Los documentos recientes de UNESCO-IESALC sobre la educación superior que se necesita insisten en una transformación académica donde los y las jóvenes sean “co-creators” de sus trayectorias educativas, es decir, co-creadores de sus procesos formativos, y no simples receptores pasivos. Este cambio de paradigma es relevante para la planificación y la promoción social porque se articula con una visión más plural y dialógica de la institución educativa, más sensible a diversidad cultural, generacional y territorial.

13.6. Transformación digital, inteligencia artificial y brechas tecnológicas

La transformación digital representa uno de los desafíos más visibles del presente. La expansión de tecnologías digitales, de sistemas automatizados

y, más recientemente, de la inteligencia artificial, ha modificado la producción de conocimiento, la organización del trabajo, la gestión pública, la educación y la vida cotidiana. UNESCO, en su reporte global *Higher Education Today and Tomorrow* de 2026, destaca que la educación superior se encuentra hoy atravesada por procesos de expansión, diversificación e innovación, pero también por nuevas presiones derivadas de la digitalización, de la necesidad de reconocimiento de credenciales, de movilidad y de transformación institucional. Esto es crucial para la universidad pública porque la obliga a revisar tanto sus formas de enseñanza como sus capacidades tecnológicas, sus modelos de gobernanza y su relación con los territorios.

En Costa Rica, el estudio prospectivo del CONARE incorpora explícitamente la transformación digital y las innovaciones tecnológicas como parte de la agenda de futuro de la educación superior estatal. Esto significa que la digitalización no es un tema periférico, sino uno de los ejes donde se jugará la equidad, la pertinencia y la sostenibilidad institucional del sistema universitario. Para la planificación y la promoción social, la cuestión central es evitar que la digitalización profundice desigualdades preexistentes. Las brechas tecnológicas pueden reproducir exclusiones territoriales, educativas y culturales si no se articulan con política pública, formación crítica y acceso equitativo a infraestructura y capacidades.

La inteligencia artificial, en particular, plantea nuevos interrogantes para ambos campos. En planificación, puede mejorar análisis de datos, modelización y seguimiento, pero también reforzar lógicas tecnocráticas si se la adopta sin reflexión ética y política. En promoción social, puede ampliar acceso a información y mediaciones educativas, pero también excluir a quienes carecen de conectividad, alfabetización digital o recursos institucionales. El desafío no es solo incorporar tecnología, sino hacerlo con sentido público, con criterios de equidad y con vigilancia crítica de sus efectos.

13.7. Universidad pública, conocimiento y compromiso social

La universidad pública ocupa un lugar central en los retos contemporáneos de la planificación y la promoción social, no solo por su función formativa, sino por su responsabilidad histórica en la producción de conocimiento, la construcción de ciudadanía, la generación de pensamiento crítico y la vinculación con los territorios. En el contexto latinoamericano actual, atravesado por desigualdades persistentes, crisis climática, transformación digital, tensiones democráticas y nuevas formas de exclusión, la universidad pública no puede limitarse a transmitir contenidos disciplinarios ni a

reproducir estructuras curriculares rígidas. Está llamada a renovar sus funciones sustantivas desde una perspectiva ética, crítica, territorial e interdisciplinaria.

El propio borrador del libro sostiene que la Universidad Nacional y la EPPS han construido su identidad desde una articulación entre docencia, investigación y extensión, y que esa trayectoria ha permitido comprender la planificación y la promoción social “no desde la abstracción, sino desde la vida real de las personas y desde los desafíos concretos que atraviesan sus territorios”. Esta formulación es especialmente relevante para el presente capítulo porque muestra que el compromiso social universitario no puede entenderse como actividad periférica, sino como parte constitutiva del quehacer académico.

En esa dirección, la universidad pública del siglo XXI debe reafirmar su papel como bien público y bien común, pero también como espacio de innovación crítica. No basta con defender la universidad frente a las lógicas mercantilizadoras; es necesario transformar sus currículos, sus métodos de investigación, sus vínculos con la sociedad y sus capacidades tecnológicas para responder a realidades cada vez más complejas. La defensa de la universidad pública no puede ser conservadora: debe ser crítica, creativa y prospectiva.

13.8. Extensión universitaria crítica, investigación inter y transdisciplinaria, y transformación de los currículos

Uno de los mayores desafíos contemporáneos de la planificación y la promoción social es repensar el lugar de la extensión universitaria crítica. Durante mucho tiempo, en numerosos contextos universitarios, la extensión fue tratada como función complementaria, secundaria o subordinada a la docencia y a la investigación. Sin embargo, la experiencia de la EPPS y de la Universidad Nacional indica una orientación distinta. El borrador afirma expresamente que la extensión “no es un complemento: es esencia de la EPPS”, y agrega que programas como PIPEDE, CAMBIOS y otros deben fortalecer desarrollo local, organización comunitaria, educación popular, gestión del riesgo, procesos participativos y democratización del conocimiento. Esta afirmación debe colocarse en el centro del capítulo, porque redefine el sentido mismo de la universidad pública.

La extensión crítica no debe reducirse a la prestación de servicios ni a la presencia ocasional en comunidades. Su sentido más profundo es construir mediaciones entre universidad y sociedad desde una lógica de diálogo, aprendizaje mutuo, producción compartida de conocimiento y transformación territorial. En este marco, la planificación y la promoción social encuentran

uno de sus campos más fértiles de aplicación, porque ambas disciplinas se fortalecen cuando la universidad trabaja con territorios, organizaciones, gobiernos locales, instituciones públicas y sujetos sociales concretos.

De igual manera, los desafíos contemporáneos exigen fortalecer la investigación interdisciplinaria, transdisciplinaria y multidisciplinaria. El propio borrador es explícito en este punto al señalar que la EPPS debe impulsar epistemologías críticas latinoamericanas, análisis de sistemas complejos, investigación interdisciplinaria, prospectiva del desarrollo educativo y estudios sobre desigualdad, territorio, riesgo y planificación. Además, en esta obra se afirma que la interdisciplinariedad no debe verse como adorno, sino como necesidad, porque la realidad no cabe en esquemas rígidos y exige diálogo entre sociología, economía, pedagogía, filosofía, geografía, ciencia política y otras disciplinas.

Esto tiene una implicación directa para la formación y la investigación. Los problemas contemporáneos —crisis climática, inteligencia artificial, desigualdad territorial, educación superior, gobernanza, exclusión digital, mercantilización del conocimiento— no pueden ser abordados desde disciplinas cerradas. La multidisciplinaria permite poner en relación saberes distintos; la interdisciplina busca una articulación más estrecha entre ellos; y la transdisciplina abre el diálogo con actores sociales, saberes comunitarios e institucionales más allá de la universidad. Para la EPPS, esta triple exigencia no es externa a su identidad: forma parte de su trayectoria histórica y de su potencial futuro.

En este punto, adquiere especial importancia la relación entre la EPPS–UNA con el CEIICH–UNAM. La trayectoria institucional deja constancia de que el PIEPPS ha desarrollado vínculos con CEIICH–UNAM, que existe apoyo teórico y metodológico de esa institución, que se han impartido diplomados en investigación interdisciplinaria bajo convenio CEIICH–UNAM ↔ EPPS–UNA, y que dicha alianza incluye investigación conjunta, formación avanzada, seminarios, talleres, producción epistemológica e intercambio metodológico. Esto no puede quedar como una simple mención institucional: debe ser leído como ejemplo concreto de internacionalización académica crítica y de fortalecimiento de la investigación interdisciplinaria en la EPPS.

Asimismo, los retos del siglo XXI obligan a revisar los currículos universitarios. Ya no es suficiente una formación profesional organizada en asignaturas rígidas, poco dialogantes entre sí y desconectadas de los cambios tecnológicos y sociales. La formación en planificación y promoción social exige currículos flexibles, con capacidad de integrar:

pensamiento crítico latinoamericano,.

complejidad,.

prospectiva,.

análisis territorial,.
política pública,.
evaluación,.
educación popular,.
metodologías participativas,.
nuevos campos vinculados con inteligencia artificial, tecnologías digitales y
análisis de datos.

La flexibilidad curricular no significa dispersión ni pérdida de rigor. Significa capacidad de adaptación, actualización y articulación entre fundamentos teóricos sólidos y problemas contemporáneos emergentes. En el caso de la EPPS, esto implica revisar la relación entre formación disciplinar clásica y nuevas exigencias, como la IA, la digitalización institucional, la gobernanza del conocimiento, la transformación de las áreas sustantivas universitarias y la innovación metodológica.

La inteligencia artificial y las nuevas tecnologías deben ser incorporadas críticamente a esta reflexión. No se trata de asumirlas como modernización inevitable ni como mera herramienta instrumental. Deben ser objeto de análisis ético, político y metodológico. La IA puede fortalecer procesos de análisis, gestión de información, simulación de escenarios y apoyo a la toma de decisiones, pero también puede profundizar desigualdades, centralizar poder cognitivo, precarizar ciertas funciones y debilitar capacidades críticas si se incorpora sin mediaciones formativas e institucionales. Por ello, un currículo flexible en planificación y promoción social debe enseñar no solo a usar tecnologías, sino a comprender sus impactos sobre territorio, ciudadanía, educación, trabajo y universidad pública.

13.9. Implicaciones para la formación profesional y disciplinar

A la luz de los retos anteriores, la formación profesional en planificación y promoción social debe reconfigurarse de manera más profunda. Ya no basta con formar técnicos en formulación de proyectos o facilitadores de procesos comunitarios. El siglo XXI exige profesionales con capacidad de:

leer complejidad,.
articular escalas territoriales e institucionales,.
trabajar con múltiples actores,.
combinar análisis crítico y decisión estratégica,.
producir conocimiento interdisciplinario,.
dialogar con tecnologías emergentes,.
sostener una ética pública orientada al bien común.

Pero esta transformación profesional solo es posible si va acompañada de una redefinición disciplinar. La reflexión institucional ya sugiere esta

necesidad al plantear que la EPPS debe construir un proyecto 2030–2040 basado en innovación académica, identidad latinoamericana, vinculación comunitaria, prospectiva educativa, alianzas internacionales, modernización digital, fortalecimiento del recurso humano y excelencia docente e investigativa. Esa formulación debe convertirse en una línea fuerte del capítulo: la disciplina no solo debe adaptarse al siglo XXI; debe proyectarse críticamente hacia él.

Desde esta lectura, la formación profesional y disciplinar debe descansar en al menos seis ejes:

Primero, una base ética y crítica sólida, capaz de orientar la acción hacia justicia social, dignidad humana y sostenibilidad.

Segundo, el fortalecimiento de la extensión crítica como espacio formativo y no solo operativo, donde el territorio se convierta en fuente de aprendizaje y de producción de conocimiento.

Tercero, consolidación de la investigación interdisciplinaria, transdisciplinaria y multidisciplinaria, no como agregado retórico, sino como principio estructurante del trabajo académico.

Cuarto, desarrollo de currículos flexibles, capaces de articular tradición disciplinar, innovación metodológica, prospectiva y lectura crítica de la transformación tecnológica.

Quinto, incorporación reflexiva de IA y nuevas tecnologías, no solo como herramientas técnicas, sino como objeto de pensamiento crítico y de mediación pedagógica.

Sexto, fortalecimiento de alianzas estratégicas, como la existente entre EPPS–UNA y CEIICH–UNAM, que permiten ampliar horizontes epistemológicos, metodológicos y formativos de la Escuela.

Bajo esta mirada, la formación profesional en planificación y promoción social debe dejar de pensarse únicamente en términos de competencias instrumentales. Debe ser una formación para la lectura crítica de la realidad, para la construcción de mediaciones entre universidad y sociedad, para la producción de conocimiento con sentido público y para la transformación territorial e institucional.

13.10. Balance del capítulo

El análisis desarrollado en este capítulo permite afirmar que los retos y desafíos contemporáneos de la planificación y la promoción social en el siglo XXI no pueden entenderse como problemas aislados ni como simples ajustes técnicos a un campo previamente consolidado. Se trata, más bien, de transformaciones estructurales que obligan a revisar la manera en que se conciben el desarrollo, la universidad pública, la acción territorial, la

ciudadanía, la producción de conocimiento y la relación entre instituciones y sociedad. La desigualdad persistente, la crisis democrática, la crisis climática, la transformación digital y las nuevas tensiones de la educación superior no son fenómenos externos al campo; constituyen hoy parte de su núcleo problemático.

En ese marco, la universidad pública aparece como uno de los espacios estratégicos donde se juega una parte decisiva del futuro de la planificación y la promoción social. Los documentos recientes de UNESCO y UNESCO-IESALC insisten en que la educación superior debe reafirmarse como bien público, bien común y derecho, al tiempo que se transforma para responder a inclusión, sostenibilidad, resiliencia, gobernanza y cambio tecnológico. En Costa Rica, el estudio prospectivo del CONARE refuerza esta misma idea al perfilar a las universidades públicas estatales como agentes centrales para la equidad social, la transformación económica, la inclusión y la sostenibilidad.

A la luz de estos desafíos, el capítulo deja una conclusión central: la planificación y la promoción social deben renovarse sin perder su fundamento ético y público. Esa renovación exige fortalecer la extensión universitaria crítica como mediación entre universidad y territorio; consolidar la investigación interdisciplinaria, transdisciplinaria y multidisciplinaria como respuesta a problemas complejos; avanzar hacia currículos flexibles capaces de integrar pensamiento crítico, prospectiva, análisis territorial, política pública, evaluación e innovación; e incorporar la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías desde una perspectiva crítica, democrática y orientada al bien común. En esta dirección, la experiencia y las proyecciones de la EPPS, así como su relación con espacios como el CEIICH-UNAM, muestran una vía concreta de fortalecimiento académico, metodológico e institucional.

En síntesis, el siglo XXI no exige abandonar la tradición de la planificación y la promoción social, sino ampliarla críticamente. El campo debe seguir orientado por justicia social, ciudadanía, territorio, universidad pública y transformación, pero ahora incorporando complejidad, sostenibilidad, digitalización, prospectiva y nuevas formas de producción de conocimiento. Sobre esta base, el capítulo siguiente puede cerrar el libro integrando los aportes históricos, teóricos, metodológicos y praxiológicos en unas conclusiones y recomendaciones generales para el fortalecimiento disciplinar, institucional y territorial de la planificación y la promoción social.

13.11. Brechas digitales y transformación tecnológica en la educación superior latinoamericana: un desafío contemporáneo de la planificación y la promoción social

Uno de los hechos que quedó al descubierto a raíz de la pandemia de COVID-19 fue que no todas las personas tenían las mismas oportunidades para aprovechar la tecnología. Mientras algunas y algunos estudiantes pudieron continuar sus clases desde casa utilizando computadoras, celulares y otros dispositivos con acceso a internet y plataformas virtuales, otros enfrentaron enormes dificultades por no contar con dicha conectividad, dispositivos adecuados o las habilidades necesarias para desenvolverse en entornos digitales. Lo que ocurrió durante esos años demostró que la tecnología, por sí sola, no elimina las desigualdades existentes; en muchos casos, incluso puede hacerlas más evidentes cuando las condiciones de acceso son tan distintas entre territorios y grupos sociales.

Esta situación sigue siendo relevante en la actualidad. Por ejemplo, UNESCO (2026) señala que la educación superior atraviesa una profunda transformación impulsada por la digitalización y la inteligencia artificial, procesos que abren nuevas oportunidades para aprender, investigar y generar conocimiento, pero también plantean desafíos relacionados con la equidad y el acceso. No todas las instituciones, comunidades o países avanzan al mismo ritmo en materia de tecnología y acceso, y las diferencias en infraestructura tecnológica, recursos disponibles y capacidades docentes continúan marcando importantes brechas. Por ello, comprender la transformación digital implica reconocer tanto sus beneficios como sus riesgos y su impacto a la población.

Para las universidades públicas costarricenses, este escenario representa uno de los grandes desafíos de las próximas décadas. El ejercicio prospectivo del CONARE hacia el año 2050 identifica la digitalización y la inteligencia artificial como factores que transformarán profundamente la educación superior, lo que hace necesario que su incorporación se realice de manera estratégica y con una visión centrada en las personas. No se trata únicamente de adoptar nuevas herramientas tecnológicas y brindarle acceso, sino de asegurar que estas contribuyan a fortalecer la calidad educativa, ampliar oportunidades y reducir desigualdades, siempre bajo criterios de equidad, inclusión y bien común.

Desde la planificación y la promoción social, la inteligencia artificial ejemplifica los retos que acompañan todo proceso de cambio. La “IA”, bien utilizada puede apoyar el análisis de información, mejorar la toma de decisiones y ampliar las posibilidades de aprendizaje; pero también puede profundizar las desigualdades si su implementación no considera las

distintas realidades territoriales y sociales. Por esta razón, el desafío no consiste en aceptar o rechazar la tecnología, sino en aprender a utilizarla de manera crítica, responsable y orientada al desarrollo humano. En este contexto, la planificación y la promoción social tienen la tarea de contribuir a que la transformación digital se convierta en una herramienta al servicio de la justicia social y de la construcción de oportunidades para todas las personas (UNESCO, 2026).

CAPÍTULO 14

Conclusiones y recomendaciones generales

14.1. Introducción: integración y cierre de la obra

El cierre de esta obra no debe quedar restringido a resumir contenidos ya desarrollados. Su propósito es más amplio: integrar los principales hallazgos históricos, teóricos, epistemológicos, metodológicos y praxiológicos que se han ido construyendo a lo largo de la obra y proyectarlos hacia el fortalecimiento futuro de la planificación y la promoción social como campo académico, profesional y territorial. En ese sentido, este capítulo final asume una doble función. Por un lado, sintetiza los aportes centrales del libro. Por otro lado, formula orientaciones y recomendaciones para la formación universitaria, la investigación, la extensión, la acción pública y la relación entre universidad y sociedad.

A lo largo de la obra se ha sostenido una tesis de fondo: la planificación y la promoción social no deben entenderse como ámbitos separados ni como simples repertorios de técnicas. Constituyen, más bien, un campo articulado de conocimiento y acción que se ha construido históricamente desde la relación entre desarrollo, territorio, comunidad, Estado, ciudadanía, participación, estrategia y transformación social. Esta comprensión se nutre de diversas tradiciones. Del estructuralismo latinoamericano recibe la preocupación por desigualdad, cambio estructural y papel del Estado (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Sunkel y Paz, 1970). La teoría crítica latinoamericana incorpora el vínculo entre conocimiento, emancipación y praxis (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991; Dussel, 1998; Hinkelammert, 2005). El pensamiento complejo asume la necesidad de superar la fragmentación disciplinaria y leer la realidad desde interdependencias, incertidumbre y articulación de escalas (Morin, 1999; García, 2006). Y de la planificación estratégica y la prospectiva retoma la exigencia de pensar el futuro desde decisiones presentes, actores, viabilidad y construcción de escenarios (Matus, 1987, 1993; Godet y Durance, 2007; Medina-Vásquez y Ortégón, 2006).

Desde esta acumulación académica, el capítulo final propone una lectura sintética: la planificación y la promoción social solo conservan vigencia en el siglo XXI si se renuevan críticamente, es decir, si mantienen su orientación hacia justicia social, bien público, territorio, ciudadanía y universidad pública, pero incorporando al mismo tiempo sostenibilidad, transformación digital, inteligencia artificial, interdisciplinariedad, extensión crítica y visión prospectiva.

14.2. Síntesis de los aportes históricos, teóricos y epistemológicos

En el plano histórico, la obra mostró que la planificación y la promoción social poseen trayectorias diferenciadas, aunque convergentes. La planificación tiene raíces en la modernidad europea, en la expansión del Estado y en la racionalidad administrativa, pero adquiere una fisonomía propia en América Latina cuando se vincula con la cuestión del desarrollo, la dependencia y la desigualdad estructural (Prebisch, 1949; Furtado, 1976; Pinto, 1970). La promoción social, por su parte, se desarrolla con mayor fuerza desde la educación popular, la organización comunitaria, el desarrollo local y la intervención territorial, pero alcanza su densidad crítica cuando dialoga con la pedagogía freireana, la investigación-acción participativa y la ética de la liberación (Freire, 1970b; Fals-Borda, 1991; Dussel, 1998).

En el plano teórico, la obra mostró que ambas disciplinas comparten un conjunto de categorías centrales: desarrollo, territorio, comunidad, participación, ciudadanía, poder, organización social, Estado, política pública y transformación. No obstante, cada una privilegia ciertos núcleos. La planificación tiende a concentrarse en la orientación deliberada del cambio, en la construcción de estrategias y en la articulación entre diagnóstico, decisión y futuro. La promoción social tiende a concentrarse en sujetos, organización, mediación pedagógica, ciudadanía y fortalecimiento del tejido comunitario. La riqueza del campo emerge precisamente de la articulación entre ambas.

En el plano epistemológico, se defendió una perspectiva crítica, situada y compleja. No basta con una epistemología positivista centrada en indicadores y el control, aunque estos sean necesarios. Tampoco basta una comprensión puramente interpretativa desligada de estructuras y de poder. La planificación y la promoción social exigen una epistemología capaz de articular explicación, comprensión y crítica, en diálogo con las epistemologías del Sur y con la complejidad (Habermas, 1971; Morin, 1999; Sousa-Santos, 2009; Quijano, 2000). Esto implica reconocer que el conocimiento no es neutro, que los territorios producen saberes y que la praxis constituye también una fuente legítima de reflexión disciplinar.

14.3. Síntesis de los aportes metodológicos y praxiológicos

En el plano metodológico, la obra mostró que la planificación y la promoción social no pueden ser reducidas ni a la formulación de planes ni a la ejecución de proyectos aislados. Requieren una arquitectura metodológica más amplia, donde intervienen la planificación estratégica, prospectiva,

gestión de planes, programas y proyectos, monitoreo, evaluación, sistematización de experiencias, análisis de actores, construcción de escenarios y metodologías participativas.

La planificación estratégica se presentó como un paso decisivo para superar la rigidez de la planeación normativa. Matus (1987, 1993) mostró que la estrategia exige situacionalidad, análisis de actores, poder y viabilidad. Mintzberg (1994) recordó que la estrategia no debe entenderse únicamente como formalismo analítico, y Armijo (2011) aportó la conexión entre planificación pública, indicadores de desempeño y presupuesto orientado a resultados. La prospectiva amplió ese horizonte al poner el énfasis en futuros posibles, construcción de escenarios y anticipación estratégica (Godet y Durance, 2007; Medina-Vásquez y Ortigón, 2006).

La gestión de planes, programas y proyectos permitió comprender que la acción pública y social necesita mediaciones organizativas y operativas coherentes. Ander-Egg y Aguilar (2005), Arlette Pichardo y los enfoques de gestión pública mostraron que formular no basta: hay que coordinar, adaptar, aprender y sostener la viabilidad. A su vez, el monitoreo, la evaluación y la sistematización revelaron que ninguna institución madura sin capacidad de aprender de su práctica. La evaluación debe servir para mejorar, no solo para controlar (Stufflebeam y Shinkfield, 2007; Patton, 2008), y la sistematización debe convertir la experiencia en conocimiento crítico compartible (Jara, 2022).

En el plano praxiológico, la obra insistió en que la promoción social aplicada, la educación popular, la participación comunitaria y la organización social constituyen componentes esenciales del campo. La praxis no es una fase menor ni una simple aplicación de teorías previas; es un espacio de producción de conocimiento, de construcción de ciudadanía y de fortalecimiento de capacidades colectivas.

14.4. La articulación entre planificación y promoción social como núcleo del campo

Una de las principales conclusiones del libro es que la articulación entre planificación y promoción social no es circunstancial ni artificial. Constituye el núcleo más fértil del campo, especialmente en la experiencia de la EPPS y de la Universidad Nacional. Cuando la planificación se separa de la promoción social, corre el riesgo de tecnocratización, burocratización y pérdida de anclaje territorial. Cuando la promoción social se separa de la planificación, corre el riesgo de fragmentarse en acciones bien intencionadas, pero débiles en estrategia, viabilidad e incidencia estructural. La planificación aporta lectura estructural, definición de prioridades,

articulación institucional, estrategia y futuro. La promoción social aporta mediación pedagógica, organización, ciudadanía, participación y apropiación territorial. La una ofrece dirección; la otra, arraigo social. La una construye horizonte; la otra, tejido comunitario. La una trabaja con escalas institucionales y de política pública; la otra con procesos colectivos situados. Juntas permiten una aproximación más compleja y democrática al cambio social.

Esta articulación también es una apuesta política y universitaria. Significa afirmar que el desarrollo no puede pensarse solo desde el Estado, ni solo desde la comunidad, ni solo desde la estrategia, ni solo desde la pedagogía. Requiere mediaciones entre niveles, actores y saberes. En este punto, la experiencia de la EPPS adquiere especial importancia porque representa una institucionalización concreta de esa convergencia entre planificación y promoción social dentro de la universidad pública costarricense.

14.5. Principales aprendizajes de las experiencias analizadas

El recorrido por las experiencias de América Latina y el Caribe, Centroamérica, Costa Rica, la Universidad Nacional y la EPPS dejó varias enseñanzas. La primera es que la práctica no puede ser tratada como simple anexo empírico del campo. Las experiencias producen conocimiento, ponen a prueba categorías, revelan límites metodológicos y obligan a reajustar enfoques teóricos. La segunda es que no existe un único modelo de articulación entre planificación y promoción social. Hay experiencias más centradas en presupuesto participativo, otras en política social, otras en desarrollo local, otras en universidad pública y extensión, otras en fortalecimiento organizativo. Lo que cambia no es solo la técnica, sino la concepción del problema, del sujeto y del cambio.

La tercera enseñanza es que ninguna experiencia real está exenta de tensiones. La participación puede ser sustantiva o simbólica; la política social puede generar alivio inmediato sin transformar estructuras; la universidad pública puede ser actor territorial y, a la vez, enfrentar rigideces institucionales; la gestión puede ordenar recursos y, al mismo tiempo, perder densidad política. La reflexión académica madura no debe ocultar estas tensiones, sino hacerlas visibles y convertirlas en insumos de aprendizaje.

La cuarta enseñanza es que Costa Rica y la Universidad Nacional ofrecen un terreno especialmente fértil para profundizar en el campo. La existencia de una institucionalidad pública relativamente robusta, un sistema universitario estatal articulado y experiencias de extensión, investigación aplicada y planificación universitaria crea condiciones favorables para una agenda de fortalecimiento disciplinar con impacto territorial.

14.6. Recomendaciones para la formación universitaria y el desarrollo disciplinar

A partir de lo anterior, una primera línea de recomendaciones se dirige a la formación universitaria. El siglo XXI exige una renovación curricular y académica de la planificación y la promoción social. No basta con formar profesionales capaces de formular proyectos o facilitar procesos comunitarios de manera aislada. Se requieren perfiles capaces de leer complejidad, trabajar con múltiples actores, integrar tecnología e inteligencia artificial con criterio crítico, manejar herramientas de estrategia y prospectiva, dialogar con territorio y sostener una ética pública orientada al bien común.

Por ello, se recomienda avanzar hacia currículos más flexibles, capaces de articular de manera integrada:

fundamentos históricos, teóricos y epistemológicos sólidos;
planificación estratégica y prospectiva;
política pública, evaluación y gestión;
educación popular, organización social y promoción territorial;
análisis de datos, inteligencia artificial y nuevas tecnologías;
sostenibilidad, crisis climática y riesgo;
extensión crítica e investigación interdisciplinaria.

La formación debe fortalecer, además, la relación entre docencia, investigación y extensión. La extensión crítica no puede seguir tratándose como complemento. Debe consolidarse como espacio de aprendizaje, de producción de conocimiento y de vinculación con territorios. En la misma dirección, la investigación interdisciplinaria, transdisciplinaria y multidisciplinaria debe convertirse en principio estructurante del trabajo académico, especialmente en una Escuela como la EPPS, que trabaja sobre problemas complejos y territoriales.

También se recomienda fortalecer alianzas académicas estratégicas, como las existentes con el CEIICH-UNAM, para profundizar la investigación interdisciplinaria, producción epistemológica, diplomados, seminarios y trabajo colaborativo internacional. Estas alianzas no deben ser solo formales; deben alimentar transformación curricular, innovación metodológica y construcción conjunta del conocimiento.

14.7. Recomendaciones para la acción territorial, institucional y pública

Una segunda línea de recomendaciones se dirige a la acción territorial, institucional y pública. En primer lugar, se recomienda fortalecer la articulación entre planificación pública, promoción social, gobiernos locales, organizaciones comunitarias y universidades públicas. Muchas de las

debilidades de la acción pública en nuestros países provienen de la fragmentación entre instituciones y territorios. La universidad pública puede desempeñar aquí una función estratégica como mediadora, productora de conocimiento y actor de articulación.

En segundo lugar, se recomienda incorporar de manera más decidida la prospectiva en instituciones, programas y sistemas universitarios. La acción pública no puede seguir dominada solo por la urgencia del corto plazo. Se requieren escenarios, visión de largo plazo y capacidad de anticipar transformaciones demográficas, tecnológicas, ambientales y educativas.

En tercer lugar, se recomienda fortalecer los sistemas de monitoreo, evaluación y sistematización, pero evitando su tecnocratización. Deben diseñarse como instrumentos de aprendizaje, no solo de control. Esto implica combinar indicadores cuantitativos y cualitativos, incorporar evaluación participativa y asegurar el uso efectivo de los resultados.

En cuarto lugar, se recomienda que la planificación territorial y social incorpore transversalmente sostenibilidad, crisis climática, gestión de riesgos y justicia socioambiental. Estos temas ya no pueden ser tratados como anexos sectoriales. Constituyen una dimensión estructural del desarrollo contemporáneo.

En quinto lugar, se recomienda que la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías sean incorporadas en la gestión pública, en la universidad y en la planificación, pero bajo marcos éticos, críticos y democráticos. El objetivo no debe ser solo digitalizar procedimientos, sino ampliar capacidades públicas y reducir brechas.

14.8. Perspectivas futuras para la planificación y la promoción social

El futuro del campo depende de su capacidad para renovarse críticamente. La planificación y la promoción social siguen siendo necesarias, quizá más que nunca, pero ya no pueden operar con las mismas categorías y metodologías del pasado sin una reelaboración. Deben abrirse a la prospectiva, inteligencia artificial, sostenibilidad, gobernanza compleja, currículos flexibles, investigación inter y transdisciplinaria, y nuevas formas de extensión universitaria crítica. Sin embargo, esa renovación no debe hacerse a costa de su identidad. El campo perdería su razón de ser si abandonara justicia social, territorio, ciudadanía, universidad pública, bien común y transformación.

Las perspectivas futuras, por tanto, no pasan por diluir la disciplina, sino por ampliarla. Esto implica fortalecer, al menos, las siguientes orientaciones: afirmar la EPPS como espacio de síntesis crítica entre planificación y

promoción social; fortalecer la universidad pública como actor de desarrollo de los territorios y de conocimiento situado; consolidar alianzas académicas y redes regionales; producir investigación relevante para problemas contemporáneos; sostener una pedagogía universitaria abierta a complejidad, diálogo de saberes e innovación crítica.

14.9. La Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional: síntesis institucional de un campo comprometido con el territorio

Si este libro ha sostenido a lo largo de sus catorce capítulos que la planificación y la promoción social solo adquieren sentido cuando se construyen desde el diálogo, la participación y el compromiso con la vida digna, entonces la Escuela de Planificación y Promoción Social (EPPS) de la Universidad Nacional constituye, en sí misma, el ejemplo más cercano y concreto de esa afirmación. No como institución idealizada, sino como proceso histórico vivo, con logros, tensiones, renovaciones y desafíos que expresan con fidelidad los problemas que este libro ha querido analizar.

La EPPS nació en el seno de una universidad pública de vocación humanista y territorial, la Universidad Nacional, en un país que había construido un Estado social relativamente sólido, pero que enfrentaba desigualdades persistentes entre territorios, sectores y generaciones. Desde ese origen, la Escuela definió su identidad en torno a una articulación que no era evidente en la tradición académica de la época: vincular planificación y promoción social no como disciplinas separadas, sino como campos complementarios de conocimiento y acción pública.

A lo largo de su trayectoria, la EPPS ha formado generaciones de profesionales capaces de leer la realidad desde múltiples escalas —comunitaria, local, regional, nacional—; ha producido investigación aplicada sobre desarrollo de los territorios, políticas públicas, desigualdad, gobernanza comunitaria y educación popular; ha acompañado municipalidades, organizaciones sociales e instituciones públicas desde la extensión universitaria; y ha contribuido a sistematizar experiencias que convierten la práctica territorial en conocimiento compartido. Esta articulación entre docencia, investigación y extensión no es un accidente; es la expresión institucional de la tesis central de este libro.

Sin embargo, como todo proceso institucional, la EPPS también enfrenta las tensiones que este capítulo reconoce sin eludir. El desafío de construir un proyecto de mediano y largo plazo —hacia 2030 y 2040— que integre innovación académica, flexibilidad curricular, fortalecimiento de la

investigación interdisciplinaria, incorporación crítica de la inteligencia artificial y profundización de la extensión universitaria crítica no es una tarea menor. Requiere recursos, voluntad institucional, alianzas estratégicas —como la construida con el CEIICH-UNAM— y, sobre todo, la convicción de que la universidad pública tiene todavía algo irreemplazable que ofrecer: la capacidad de pensar el futuro desde la justicia social, la participación y el bien común.

En última instancia, la EPPS, como ejemplo, no ilustra un campo resuelto, sino uno en construcción permanente. Y eso es exactamente lo que este libro ha querido mostrar: que la planificación y la promoción social son campos vivos, situados, disputados y comprometidos con la transformación. Su fortaleza no reside en tener todas las respuestas, sino en hacerse siempre las preguntas que importan.

14.10. Reflexión final

La planificación y la promoción social no son disciplinas del pasado. Son campos de enorme vigencia para sociedades que enfrentan desigualdad persistente, crisis ecológica, transformación digital, fragmentación institucional y necesidad urgente de construir futuros más justos. Su mayor fortaleza radica en que articulan reflexión y acción, estrategia y territorio, universidad y sociedad, Estado y ciudadanía. Allí donde otras aproximaciones se fragmentan, estas disciplinas ofrecen la posibilidad de pensar totalidades complejas sin renunciar a la intervención concreta.

El recorrido de esta obra permite sostener, en consecuencia, una afirmación final: la planificación y la promoción social seguirán siendo necesarias mientras las sociedades necesiten orientar deliberadamente su futuro, fortalecer sujetos colectivos, democratizar el conocimiento y construir mediaciones entre institución, territorio y transformación. En el caso costarricense, y particularmente desde la EPPS-UNA, esta tarea no es abstracta. Es una responsabilidad histórica y una oportunidad intelectual para renovar críticamente el campo desde América Latina y desde la universidad pública.

Este libro comenzó reconociendo que la planificación y la promoción social no nacieron como procedimientos técnicos aislados. Se configuraron históricamente en medio de crisis, desigualdades, luchas sociales y búsquedas colectivas por mejorar las condiciones de vida. Ese origen no es un dato del pasado: es una advertencia permanente. Cada vez que estas disciplinas olvidan de dónde vienen —de la cuestión social, de la educación popular, de la disputa por el desarrollo, de la organización de los excluidos—

corren el riesgo de convertirse en exactamente aquello que sus fundadores quisieron superar: instrumentos técnicos al servicio del orden existente.

A lo largo de catorce capítulos, la obra ha sostenido una tensión que no debe resolverse, sino habitarse con lucidez: la tensión entre técnica y política, entre método y ética, entre planificación y promoción social, entre diagnóstico y transformación. No se trata de tensiones que deban eliminarse; son la condición de vitalidad del campo. Un campo que pierde la tensión — que se cierra sobre sí mismo, que abandona la pregunta por el poder o que renuncia al rigor— deja de ser un campo crítico y se convierte en doctrina. Esta obra ha apostado exactamente, por lo contrario: por mantener abiertas las preguntas fundamentales mientras se ofrecen herramientas para actuar.

Hay algo que los catorce capítulos de este recorrido permiten afirmar con claridad: planificar y promover socialmente son, en su núcleo más profundo, actos de esperanza con método. No la esperanza ingenua que espera que el futuro llegue por sí solo, sino la que Freire (1970b) llamaba esperanza crítica: aquella que exige diagnóstico, organización, estrategia y voluntad de transformación. La planificación aporta la estrategia; la promoción social aporta los sujetos. Juntas, hacen posible que la acción colectiva no sea solo impulso, sino proyecto; no solo reacción, sino construcción deliberada de futuro.

Pero es necesario ser honestos sobre lo que este libro no puede resolver. No puede garantizar que las instituciones que lean estas páginas las traduzcan en acción transformadora. No puede asegurar que los currículos cambien, que los territorios sean escuchados o que la universidad pública defienda con éxito su lugar como bien común frente a las presiones del mercado. Lo que sí puede hacer —y ha intentado hacer— es dejar establecido con la mayor claridad posible por qué esas batallas valen la pena; qué herramientas existen para darlas; y qué tradición intelectual y política respalda a quienes decidan emprenderlas. El resto depende de personas, organizaciones, instituciones y comunidades que asuman que el futuro no está escrito de antemano.

Desde América Latina, y particularmente desde Costa Rica y la EPPS-UNA, la planificación y la promoción social han tenido siempre un carácter situado. No son disciplinas universales que se aplican del mismo modo en todos los contextos; son prácticas que adquieren sentido cuando dialogan con la historia concreta de cada territorio, con las capacidades reales de cada institución y con los sujetos que habitan los procesos. Por eso, el mayor aporte de esta obra no reside en sus definiciones ni en sus matrices metodológicas, sino en el argumento que las sostiene: que conocer sin comprometerse empobrece el conocimiento, y que comprometerse sin conocer empobrece el compromiso. La articulación entre ambos es, precisamente, la razón de ser de este campo.

Matus (1987) enseñó que planificar es pensar antes de actuar, con método, analizando posibilidades, anticipando obstáculos y reconociendo que otros actores también planifican. Freire (1970b) enseñó que ninguna transformación es posible sin sujetos que lean críticamente su mundo y actúen sobre él. Godet y Durance (2007) enseñaron que el futuro no se predice; se construye en la relación entre anticipación y acción. Fals Borda (1991) enseñó que el conocimiento más valioso se produce con las comunidades, no sobre ellas. Sousa Santos (2009) enseñó que la justicia social exige también justicia cognitiva: reconocer los saberes que la modernidad ha invisibilizado. Todos estos maestros, con sus diferencias y sus énfasis, apuntan al mismo horizonte: un mundo donde la acción colectiva sea más lúcida, más justa y democrática. Ese horizonte es, en última instancia, el que justifica este libro.

Queda, sin embargo, una pregunta que este libro no cierra, sino que abre deliberadamente: ¿quiénes serán los sujetos que, desde las comunidades, las universidades, las instituciones públicas y los territorios, se apropien de estas herramientas y las pongan al servicio de la vida digna? La respuesta no puede escribirse desde un escritorio académico. Se construye en el diálogo, en la organización, en la práctica reflexiva y en la convicción — siempre renovada, siempre disputada— de que planificar y promover socialmente no son tareas técnicas. Son formas de asumir responsabilidad frente a lo colectivo. Son, en el sentido más profundo del término, actos políticos orientados por una ética del bien común.

Los futuros no están dados de antemano. Se construyen. Y esa construcción siempre comienza con alguien que decide leer críticamente la realidad y actuar sobre ella.

REFERENCIAS

- Achkar, S. (2002). *Paulo Freire y la educación transformadora*. En J. Gadotti, M. Gómez, J. Mafra y A. Fernandes de Alencar (Comps.), Paulo Freire: contribuciones para la pedagogía (pp. 105–118). CLACSO.
- Ackoff, R. L. (1981). *La creación del futuro corporativo*. Wiley.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Ander-Egg, E. (1995). *Introducción a la planificación*. Lumen.
- Ander-Egg, E. (2003). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. (t. 1–3). Lumen / Hvmánitas.
- Ander-Egg, E. y Aguilar Idáñez, M. J. (2005). *Cómo elaborar un proyecto: guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. Lumen / Hvmánitas.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate strategy*. McGraw-Hill.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Arnstein, S. R. (1969). Una escalera de la participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2005). *Evaluación del presupuesto participativo en Brasil*. Departamento de Desarrollo Sostenible / División de Programas Sociales.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15137/evaluacion-del-presupuesto-participativo-en-brasil>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós.
- Bell, W. (1997). Fundamentos de los estudios de futuro (vols. 1–2). *Transaction*.
- Berger, G. (1964). *Fenomenología del tiempo y prospectiva*. Presses Universitaires de France.
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?* En A. Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C. y Passeron, J.-C. (2002). *El oficio de sociólogo*. Siglo XXI Editores.

- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (Coord.). (1994). *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. CEDES / CLACSO.
- Castells, M. (1999). *La era de la información (3 vols.)*. Siglo XXI Editores.
- Chambers, R. (1997). *¿De quién cuenta la realidad? Poner a los últimos primero*. Intermediate Technology Publications.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2013–2016*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40623>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de Bolsa Família en el Brasil*. División de Desarrollo Social / Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/36972>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Documentos sobre desarrollo, igualdad, cambio estructural, planificación y prospectiva*. CEPAL. (ediciones varias).
- Comte, A. (2000). *Curso de filosofía positiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Rectores. (2025). *Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: talleres y escenarios*. Consejo Nacional de Rectores / Oficina de Planificación de la Educación Superior.
- Consejo Nacional de Rectores. (s.f.). *Documentos sobre educación superior pública, planificación universitaria y desarrollo nacional*. CONARE. (ediciones varias).
- Coraggio, J. L. (1994). *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Aique.
- Dalkey, N. C. (1969). El método Delphi: estudio experimental de la opinión grupal. RAND.
- De Jouvenel, B. (1967). *El arte de la conjetura*. Basic Books.
- Didriksson, A. (2008). *Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC.
- Dror, Y. (1971). *Avances en las ciencias de las políticas*. Elsevier.

- Drucker, P. F. (1954). *La práctica de la administración*. Harper & Row.
- Durkheim, E. (1986). *Las reglas del método sociológico*. Fondo de Cultura Económica.
- Dussel, E. (1998). *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Trotta.
- Easton, D. (1965). *Análisis sistémico de la vida política*. Wiley.
- Escuela de Planificación y Promoción Social. (s.f.). *Planes, documentos curriculares, memorias, informes y materiales académicos*. Universidad Nacional. (ediciones varias).
- Fals-Borda, O. (1986). *Conocimiento y poder popular*. Siglo XXI Editores.
- Fals-Borda, O. (1991). *Acción y conocimiento: cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*. Cinep.
- Fals-Borda, O. (2009). *Cómo investigar la realidad para transformarla: la investigación-acción participativa*. En Una sociología sentipensante para América Latina (pp. 253–302). CLACSO / Siglo del Hombre Editores.
- Freire, P. (1970a). *La educación como práctica de la libertad*. Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (1970b). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (1993). *Pedagogía de la esperanza*. Siglo XXI Editores.
- Furtado, C. (1976). *Teoría y política del desarrollo económico* (6.^a ed.). Siglo XXI Editores.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa.
- Garnier, L. (ediciones pertinentes). *Trabajos sobre educación y política pública en Costa Rica*.
- Gido, J. y Clements, J. P. (2014). *Gestión exitosa de proyectos* (6.^a ed.). Cengage.
- Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción: manual de prospectiva y estrategia*. Dunod.
- Godet, M. y Durance, P. (2007). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Dunod.
- Habermas, J. (1971). *Conocimiento e interés*. Beacon Press.
- Habermas, J. (1972). *Conocimiento e interés*. Beacon Press.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa* (vols. 1–2). Taurus.
- Haraway, D. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza*. Cátedra.
- Harding, S. (1996). *Ciencia y feminismo*. Morata.
- Helmer, O. (1967). *Análisis del futuro: el método Delphi*. RAND.
- Hinkelammert, F. J. (2005). *El sujeto y la ley: el retorno del sujeto reprimido*. EUNA.

House, E. R. (1993). *Evaluación profesional: impacto social y consecuencias políticas*. Sage.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (s.f.). *Manuales y documentos sobre planificación, prospectiva, gestión pública, proyectos e indicadores de desempeño*. ILPES. (ediciones varias).

Jara, O. (2012). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*. CEP Alforja / CEAAL.

Jara, O. (2022). *Sistematización de experiencias: una propuesta enraizada en la educación popular*. CEP Alforja.

Kerzner, H. (2013). *Gestión de proyectos: enfoque de sistemas para la planificación, programación y control* (11.ª ed.). Wiley.

Keynes, J. M. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Macmillan.

Lasswell, H. D. (1951). *La orientación hacia las políticas*. En D. Lerner y H. D. Lasswell (Eds.), *Las ciencias de las políticas* (pp. 3–15). Stanford University Press.

Lincoln Institute of Land Policy. (2004). *Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre*. *Lincoln Institute of Land Policy*. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/articles/presupuesto-participativo-politicas-poderes-en-porto-alegre>

Lindblom, C. E. (1959). La ciencia de "salir del paso". *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.

Mannheim, K. (1950). *Libertad, poder y planificación democrática*. Routledge & Kegan Paul.

Marchioni, M. (1999). *Comunidad, participación y desarrollo*. Popular.

Matus, C. (1983). *Estrategia y plan*. Siglo XXI Editores.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir.

Matus, C. (1993). *Planificación de situaciones*. Fundación Altadir.

Matus, C. (2014). *Política, planificación y gobierno: el método PES*. Fundación Altadir.

Medina Vásquez, J. y Ortigón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Medina-Vásquez, J. (2000). *La prospectiva humana y social: alternativas de futuro para la sociedad y la educación*. Convenio Andrés Bello.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022). *Plan Estratégico Nacional 2050*. Gobierno de Costa Rica. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan_Estrategico_Nacional_PEN_Abril_2022_compressed.pdf

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (s.f.). *Planes nacionales de desarrollo, guías metodológicas y lineamientos de planificación pública*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (ediciones varias).
- Mintzberg, H. (1994). *Auge y caída de la planificación estratégica*. Free Press.
- Mojica, F. J. (2005). *La construcción del futuro*. Universidad Externado de Colombia.
- Moore, M. H. (1995). *Creación de valor público*. Harvard University Press.
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. UNESCO.
- Morin, E. (2005). *El método VI: ética*. Cátedra.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2026). *Higher education today and tomorrow: global report on higher education*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura — Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2021). *Estrategia de mediano plazo 2022–2025*. UNESCO-IESALC.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura — Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2024). *Bienes públicos, bienes comunes y bienes públicos globales: una breve explicación*. UNESCO-IESALC.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura — Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2024). *Higher education as a public and common good*. UNESCO-IESALC.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (ediciones varias). *Documentos sobre gobernanza pública, educación superior y evaluación*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Ostrom, E. (1990). *El gobierno de los bienes comunes*. Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2008). *Evaluación centrada en la utilización* (4.ª ed.). Sage.
- Peters, B. G. (2011). *Gobernanza y administración pública*. Palgrave Macmillan.
- Pichardo Muñiz, A. (1997). *Planificación y programación social*. Lumen / Hvmánitas.

- Pinto, A. (1970). *Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de América Latina*. El Trimestre Económico.
- Porter, M. E. (1980). *Estrategia competitiva*. Free Press.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973). *Implementación*. University of California Press.
- Programa Estado de la Nación. (2025). *Décimo Estado de la Educación 2025. Programa Estado de la Nación / Consejo Nacional de Rectores*. <https://estadonacion.or.cr>
- Programa Estado de la Nación. (s.f.). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación / Consejo Nacional de Rectores. (ediciones varias).
- Project Management Institute. (2021). *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos: guía del PMBOK (7.ª ed.)*. Project Management Institute.
- Putnam, R. D. (1993). *Para hacer que la democracia funcione: tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Princeton University Press.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales (pp. 201–246)*. CLACSO.
- Rama, C. (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Comprender la gobernanza*. Open University Press.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2004). *Evaluación: un enfoque sistemático (7.ª ed.)*. Sage.
- Saint-Simon, H. de. (1975). El sistema industrial. *Revista de Occidente*.
- Scriven, M. (1967). La metodología de la evaluación. En R. E. Stake (Ed.), *Perspectivas de la evaluación curricular* (pp. 39–83). Rand McNally.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus (4.ª ed.)*. Sage.
- Simon, H. A. (1947). *El comportamiento administrativo*. Macmillan.
- Sousa Santos, B. de. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. CLACSO.
- Sousa Santos, B. de. (2009). *Una epistemología del Sur*. Siglo XXI / CLACSO.
- Stake, R. E. (2004). *Evaluación basada en estándares y evaluación responsiva*. Sage.
- Steiner, G. A. (1979). *Planificación estratégica*. Free Press.

- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (2007). *Teoría, modelos y aplicaciones de la evaluación*. Jossey-Bass.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Tünnermann Bernheim, C. (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. UNESCO-IESALC.
- Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. (s.f.). *Publicaciones y documentos sobre investigación interdisciplinaria, complejidad y epistemología crítica*. Universidad Nacional Autónoma de México. (ediciones varias).
- Universidad Nacional de Costa Rica. (s.f.). *Documentos institucionales, memorias, planes y materiales académicos sobre extensión, territorio, investigación y docencia*. Universidad Nacional. (ediciones varias).
- Van der Heijden, K. (1996). *Escenarios: el arte de la conversación estratégica*. Wiley.
- Vargas Solís, L. P. y otros autores costarricenses pertinentes. (ediciones varias). *Trabajos sobre Estado social, desarrollo y universidad pública en Costa Rica*.
- Vázquez Barquero y O. Madoery. (2007). (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens.
- Wack, P. (1985). Escenarios: aguas inexploradas por delante. *Harvard Business Review*, 63(5), 73–89.
- Weber, M. (1949). *La metodología de las ciencias sociales*. Free Press.
- Weber, M. (1978). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. University of California Press.

PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

Fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados

El libro *Planificación y Promoción Social: fundamentos históricos, teóricos, metodológicos, epistemológicos y aplicados* constituye un aporte relevante para la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica, al recuperar y proyectar los fundamentos de un campo académico y profesional comprometido con la comprensión crítica de la realidad social, la participación ciudadana, la planificación del desarrollo y la construcción de alternativas orientadas al bien común.

La obra sitúa este campo en una perspectiva histórica que vincula el nacimiento de la Universidad Nacional en 1973 y la creación de la Escuela de Planificación y Promoción Social en 1974, con los retos y desafíos que enfrenta la sociedad costarricense y latinoamericana en el siglo XXI. Desde sus orígenes, la UNA asumió una vocación humanista, democrática y transformadora, orientada a responder a las necesidades del país mediante la docencia, la investigación y la extensión universitaria. En ese marco, la EPPS ha contribuido a formar profesionales capaces de interpretar los problemas sociales, institucionales y territoriales desde una perspectiva crítica, interdisciplinaria y propositiva.

Este libro reafirma que la planificación y la promoción social no pueden reducirse a instrumentos técnicos para formular planes, programas o proyectos. Por el contrario, constituyen procesos de conocimiento, diálogo, organización, gestión y transformación social, necesarios para enfrentar realidades cada vez más complejas. Su contenido ofrece una base formativa y reflexiva para estudiantes, personas académicas, investigadoras, extensionistas, profesionales e instituciones interesadas en fortalecer capacidades de análisis e intervención social.

Para la EPPS-UNA, esta publicación contribuye a fortalecer su identidad académica, su memoria histórica y su compromiso con el desarrollo nacional y latinoamericano. Asimismo, proyecta la planificación y la promoción social como campos estratégicos para pensar el futuro, promover la participación y aportar a la construcción de sociedades más justas, solidarias, democráticas y sustentadas en la dignidad humana.

M.Sc. Carlos Ulate Asofeifa

Director

Escuela de Planificación y Promoción Social

Universidad Nacional de Costa Rica

ISBN: 978-9968-9614-7-9



Conocimiento, participación y acción colectiva para el
desarrollo humano, la justicia social y sostenibilidad



Rectoría de la
Universidad Nacional

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA