

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO. REFLEXIONES ACERCA DE LA
TERRITORIALIZACIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES

Cristina Valenzuela
CONICET-UNNE

Estas reflexiones constituyen la síntesis de una conferencia dictada en el marco de las Jornadas de Investigadores de las economías regionales, convocatoria que puso el énfasis en aportar a una mirada integradora de cuestiones claves en la construcción social de estrategias de inclusión con equidad.

Una de las propuestas orientadoras para la organización de las mismas, fue la de debatir problemáticas de significativo interés nacional con el propósito de reflexionar y proponer opciones a temas cuya atención precisa, tanto de una articulación académica interdisciplinar, como de la participación intersectorial de múltiples actores. Y una de esas cuestiones es -y sigue siendo- la territorialización de estrategias integrales de desarrollo como eje esencial en la construcción de alternativas para un crecimiento equilibrado e inclusivo en territorios periféricos. Sumado a todo ello el hecho de la realización de las Jornadas en una provincia del norte argentino, ámbito donde desde hace muchos años venimos estudiando el tema que titula este trabajo, es que nos propusimos aportar a la reflexión sobre el desarrollo como construcción social e histórica y producto contingente y multidimensional, desde la experiencia adquirida en el trabajo de investigación en el territorio¹.

EL DESARROLLO COMO PROCESO MULTIDIMENSIONAL E INTERESCALAR OBSERVABLE EN UN ESPACIO PARTICULARIZADO.

Mediante la utilización de la noción de “desarrollo” se han significado y planificado cuestiones muy distintas a lo largo del tiempo. En consecuencia

¹ Valgan estas aclaraciones para distinguir que la presente comunicación no constituye un ejercicio erudito de análisis de las múltiples teorías acerca del desarrollo.

el propósito de estas reflexiones no es demostrar cuan vastas, complejas y contradictorias han sido las definiciones del concepto, sino aportar consideraciones a ciertas cuestiones que estimamos ineludibles a la hora de planificar y gestionar estrategias de desarrollo en el territorio.

Cuando indagamos y exploramos acerca de la concepción de desarrollo, lo encontramos asociado a acepciones tales como: alteridad, progreso, modernización, modernidad, evolución, cambio social, planificación, calidad de vida, bienestar, felicidad. Díaz de Landa (2006:96), señala que la abundante literatura sobre el desarrollo inunda nuestra imaginación, reflexión y nuestros intentos de comprender sus problemas y definir las acciones de resolución de éstos. Esta autora especifica que: *“La complejidad del desarrollo deriva tanto de su carácter inevitablemente social, y por tanto histórico y construido, como del entrecruzamiento que el mismo supone entre teoría y praxis; entre conocimiento, reflexividad y acción; entre expertos y agentes de promoción del desarrollo y sujetos afectados en y por el proceso de desarrollo, por cuanto siempre sobrevuela la pregunta de ¿desarrollo, hacia dónde y para qué?”* (Díaz de Landa (2006:97).

Desarrollo humano, social, sustentable, institucional, desarrollo a escala humana, desarrollo local,, son las múltiples formas de expresión de un concepto básico que supone procesos de expansión y mejoramiento, desde una circunstancia particular –normalmente problemática- de partida. La propuesta de transformaciones desde esa posición hacia una situación mejorada, exige la especificación de la idea de desarrollo fundamentada en su funcionalidad a partir de los sujetos o entidades susceptibles de “desarrollarse”, considerados en cada enfoque. A su vez el desarrollo como proceso de cambio multidimensional supera ampliamente la idea de crecimiento, incorporando nociones como equilibrio, autonomía, calidad, creatividad y diversidad.

Por ejemplo el *“enfoque de acceso a posibilidades”* de Amartya Sen (1999), postula que el desarrollo es un estado de bienestar común, que no se relaciona exclusivamente con indicadores económicos positivos; tales como, una alta tasa de crecimiento del producto bruto, un mayor volumen comercial, una mayor industrialización o un mayor avance tecnológico sino que debe entenderse como un proceso donde los objetivos económicos son solo un medio para alcanzar un fin mayor : la libertad humana. Y el éxito de una

sociedad debe juzgarse por las posibilidades reales que las personas tienen de elegir el nivel de vida que deseen tener.

José Arocena (2002) distingue que el esfuerzo por plantear los mencionados desarrollos alternativos ha desembocado en múltiples propuestas que tienen en común el intento de superación de las formas que tomó el desarrollo en la segunda mitad del siglo XX.

La diversidad de perspectivas alternativas de desarrollo abre un amplio espectro de posibilidades para planificar estrategias y acuerdos, tanto sobre objetivos y metas como sobre las diferentes vías para alcanzarlos.

Porque las características del modelo de desarrollo por el que se opte también determinarán el tipo de sociedad que se busca configurar en el mediano plazo. Y esta es una cuestión no menor, dado que las estrategias que plantee un antropólogo han de ser tan válidas como distintas a las provenientes de un economista. Y sin comparar disciplinas, restringiéndonos a una sola profesión como la de geógrafo por ejemplo, la corriente de pensamiento escogida determinará si se han de considerar los parámetros e indicadores de desarrollo a partir de modelos de distribución espacial o la percepción del desarrollo por parte de los actores que construyen el territorio. En este sentido los ejemplos podrían llenar docenas de páginas, sin salir de la Geografía.

Para evitar esto, resaltamos la definición de Gilbert Rist (2002) -uno de los más reconocidos historiadores del desarrollo- quien lo ve como “*una construcción de quien lo observa*”, no siendo necesariamente similares el punto de vista del “desarrollador”, o el del “desarrollado”. El tipo de mirada sobre “el otro”, en cierta medida también nos determina el tipo o modelo de desarrollo para ese “otro”.

Esto nos lleva a reflexionar acerca de cuestiones tan diversas como la aptitud del desarrollador, la diversidad de puntos de vista sobre qué entiende por desarrollo la población objetivo, los intereses implícitos en las estrategias de desarrollo, las resistencias y presiones que se generan en su instrumentación, y podríamos seguir por varias horas. Por ello y siguiendo la premisa especificada al inicio de evitar caer en las innumerables definiciones del desarrollo, hemos escogido considerarlo como **un proceso multidimensional** apoyado en una dialéctica de interrelaciones que, operando a distintas escalas espaciales observables en el marco espacial particular, apunta al mejoramiento de las

capacidades y oportunidades de las personas y la sociedad a fin de ampliar el espectro de opciones para su propio progreso en armonía con el medio natural. Ampliando la idea, el desarrollo como paradigma de planificación flexible y participativa se basa en la construcción de consensos, a partir de procesos interactivos y en la incorporación de un amplio espectro de actores, provenientes tanto de todos los niveles del Estado como de las organizaciones y actores sociales locales articulados en torno de una visión estratégica de lo que se quiere –de lo que queremos- llegar a ser como sociedad.

Partiendo de la indiscutible noción de que **una estrategia integral de desarrollo territorializable** debe basarse esencialmente el objetivo de ampliar las oportunidades y las opciones de vida, -esto es la libertad de elegir-, no debemos olvidar que aquellas deben anclarse a un marco espacial particular. Por ello hemos de especificar a continuación qué consideraciones estimamos ineludibles en ese proceso.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO.

El desarrollo como proceso supone un proyecto, plan o conjunto de estrategias, apoyadas en el interaccionar de múltiples agentes individuales y colectivos a escalas espacio - temporales diversas. En tanto proceso, ineludiblemente se circunscribe a un espacio determinado, aun cuando este no esté explicitado, e involucra una jerarquización imprescindible de los fenómenos a considerar.

El desarrollo como proceso debe considerar las múltiples dimensiones implícitas en su objetivo. **Una concepción integral del desarrollo no debe tener sesgos.** Este es un problema esencial de todo proceso de desarrollo: ¿cómo evitar *sobre* y *sub* dimensionar los distintos elementos constitutivos del espacio objetivo del desarrollo?.

Entendemos que el examen de los procesos de construcción de ese espacio como producto social, es lo que lo hace inteligible y permite delinear estrategias. Y en este sentido la categoría analítica más apropiada para la planificación y gestión del desarrollo es la de territorio

Los territorios son básicamente construcciones cognitivas. (Echeverría y Rincón,2000: 33) . De modo que tanto la delimitación como los atributos de

esta categoría espacial constituyen las cuestiones claves a la hora de definir una estrategia de desarrollo.

Toda planificación obedece a lógicas que priorizan lo conocido. Las prioridades que son “*definidas desde los escritorios de la tecnocracia*” han de tener: ...” *su propia lógica, que establece las prioridades, dentro de su propia jerarquía de prioridades, que define las metas, criterios de asignación y mecanismos de operación que, en la mayoría de los casos, se definen como participativos, a pesar de que las comunidades o productores beneficiarios cuentan con escasos grados de libertad para hacer valer su lógica, sus prioridades, sus metas y criterios.* (Echeverri Perico, 2009.9)

Es decir, retomando la idea de “desarrollador y “desarrollado”, los supuestos implícitos en el conocimiento y la comprensión de los atributos territoriales pueden marcar diferencias significativas en estos mecanismos de planeamiento y de asignación de prioridades. Para que estas se centren en las demandas territoriales deben considerar la organización social y económica y la problemática a escala del terreno mismo, y luego entender cómo se construyen consensos y proyectos colectivos en marcos institucionales, sociales y espaciales. El espacio del desarrollo, se configura en nuevas geografías que interactúan en escalas locales, regionales, nacionales, y globales. Un espacio que se convierte en territorio real, vivo, interpelante, que obliga a situarse en una perspectiva integral .

En consecuencia, la gestión para el desarrollo de un territorio se concibe en relación a cuatro dimensiones básicas: la económica: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza; la social y cultural: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social; la ambiental: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo y la político institucional: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales. Ello lleva a considerar necesario rescatar el proceso histórico de ocupación del territorio, la constitución de sus grupos sociales y sus formas de organización social y política, los principales movimientos sociales, migraciones, conflictos, manifestaciones culturales, ambiente natural y recursos, sistemas agrarios y acceso a la tierra, formas de producción y comercialización, en el sentido de percibir de qué forma estos aspectos se interrelacionan y son procesados por los actores sociales,

atribuyéndoles significados que indiquen pertenencia territorial. (Echeverri Perico, 2009:33)

Retomando los planteos iniciales de este capítulo, el “desarrollador” debe imbuirse de los rasgos distintivos de su objetivo. Esto implica conocimiento y comprensión de los procesos y actores implicados en éste. **El territorio no es un receptor pasivo de las intervenciones externas.** El territorio en sus distintas escalas, es una construcción humana cuyas expresiones espaciales se derivan de un legado histórico, y se visibilizan en un entramado de relaciones en constante reconfiguración, por la dialéctica multiescalar de procesos políticos, económicos y sociales que tienen lugar en el presente.

El territorio está sometido a los cambios que producen las expresiones, interacciones y negociaciones que acontecen simultáneamente, derivadas tanto de sujetos y actores sociales, como de los procesos externos o internos en los que se inscribe o participa como lugar. De allí que se configure y reconfigure permanentemente, (Echeverría y Rincón, 2000: 18-19).

El desarrollo supone entonces el diseño de políticas que respeten la idiosincrasia territorial, y la atención ya no se centra en las políticas sectoriales, sino en los problemas, las complejidades y potencialidades de cada territorio (de sus recursos naturales, sus actividades productivas, la estructura económica, las dinámicas demográficas, los procesos institucionales y el capital social).

Territorializar una política de desarrollo implica transitar un proceso creativo de planificación de estrategias que dimensionen, adecuen y articulen las medidas que los diferentes niveles de gobierno y las entidades públicas y privadas ejecutan en el territorio para hacerlas compatibles con las prioridades y dinámicas institucionales, socio-culturales y organizativas de éste.

Este proceso creativo es muy complejo, es quizás la parte más difícil en toda política pública que apunte a un desarrollo integral.

La promoción del desarrollo debe incluir esfuerzos concretos y efectivos tendientes a reconocer y valorizar la riqueza y complejidad territorial haciendo la salvedad de que esta valoración de las diferencias no implique una idealización. Además, las acciones no sólo deben atender a esa multiplicidad

de factores, sino revestir una persistencia temporal que las sostenga desde su concepción hasta su instrumentación y ejecución. En síntesis, las soluciones implican una serie de pasos a seguir:

El primer paso debe partir de la identificación de los participantes (actores) activos o pasivos involucrados en la territorial, a distintas escalas. Esta identificación permitirá ensayar una tipología de agentes. En base a la misma es preciso identificar, en la medida de lo posible las posiciones de los actores, sus intereses, necesidades y aspiraciones y los juegos de poder intrínsecos. Aquí se plantea la necesidad de establecer prioridades es decir, de jerarquizar los problemas. **Esta es quizás la instancia más impopular –y más difícil- de una estrategia de desarrollo.** Y también imprescindible.

La evaluación debe identificar los condicionamientos, problemas y/o restricciones de toda índole (técnicas, políticas, legales, económicas, financieras, de organización, funcionales, culturales, educacionales, comerciales y otras que obstaculizan o impiden el desarrollo entendido **como el libre acceso a múltiples posibilidades de elección de modos de vida.** Y aquí es necesario además mencionar el papel del medio natural, muchas veces relegado por el avance de la tecnología, pero que se vuelve dramáticamente presente en el trabajo de terreno².

Anclar al territorio una estrategia de desarrollo exige un conocimiento exhaustivo del espacio a atender. Esto supone que **no se puede intervenir ni participar, ni articular acciones en un territorio que no se conoce.** Solo a partir de una comprensión integral de la trama territorial será posible la generación de opciones, la jerarquización y selección de soluciones y el diseño de estrategias para poner en práctica acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) y continuo (servicios, infraestructura, mejoramiento de los sistemas de producción y de acceso a la salud, educación y seguridad).

Si el desarrollo es un proceso que debe ser construido, esa construcción exige integrar dimensiones político-institucionales, socioeconómicas, ambientales y ético-culturales en un territorio

² Al respecto se podrían mencionar innumerables ejemplos del “efecto terreno”. En el Chaco los caminos vecinales que conectan a los pueblos del oeste noroeste provincial se ven anegados en la época de precipitaciones estivales, al punto de tornarse intransitables por varios días o hasta semanas. Una ambulancia que atienda urgencias en estas zonas debe ser equipada contra estas contingencias. Este es un ejemplo mínimo pero crucial a la hora de planificar el acceso a la atención sanitaria.

determinado, o más precisamente en la dialéctica multiescalar en la cual se inserta el mismo. Es necesario, por tanto, articular conceptualmente a los objetivos del desarrollo, con la territorialidad óptima para su consecución considerando las limitaciones y potencialidades de ésta para impulsar procesos de transformación.

BIBLIOGRAFIA MENCIONADA:

- AROCENA José .(2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo.*. Taurus -Universidad Católica. Segunda Edición. Uruguay,
- DIAZ DE LANDA, Martha. *Los nuevos supuestos del Desarrollo Local y la estrategia de desarrollo regional. En:* Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Rofman, Adrian y Villar, Alejandro. (2006). Ed. ESPACIO, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Genral Sarmiento. Págs. 85-130.
- ECHEVERRI PERICO, Rafael y OTROS. *Identidad y Territorio en Brasil.* Instituto Interamericano de Agricultura, IICA y Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, 2009, pp. 21. Disponible en: <http://www.proterritorios.net/catalogo/tags.php?num=1&tag=EXT>
- ECHEVERRÍA, María Clara y RINCÓN, Análida. (2000). *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín.* Bogotá, Ed. COLCIENCIAS. CEHAP. Serie Investigaciones N° 22. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/2170/1/MCE-INV22.PDF> .
- RIST, Gilbert, (2003) . *La historia del desarrollo: de los orígenes occidentales a Faith Global*, Expanded Edition, London: Zed Books,
- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 1999.