

Capacidades de planificación del desarrollo territorial: un marco teórico-conceptual*

Andrew Cummings**

Palabras clave:
desarrollo territorial, planificación y gestión,
actores y capacidades.

1. Introducción

En este artículo se ofrece, primero, una síntesis de nuestra conceptualización de los territorios subnacionales, sus dinámicas y el desarrollo territorial. Esta conceptualización es base para entender el contexto y las dinámicas territoriales que son el objeto de las transformaciones que impulsar a través de los ejercicios de planificación, reflejando el despliegue de las capacidades de planificación de los actores impulsores.

El aporte del presente artículo está enfocado, por un lado, en una revisión amplia de la literatura, principalmente de América Latina, en relación con la importancia que atribuyen a las capacidades de personas y gestores en los procesos de desarrollo territorial y, específicamente, las capacidades de planificación de las instancias gestoras de estos procesos, así como los avances en la conceptualización de capacidades de gestión y de planificación del desarrollo territorial.

Es evidente un interés importante por los temas de desarrollo territorial y construcción de capacidades en América Latina. Diversos autores han intentado explicar, desde diferentes aproximaciones —a veces desde una óptica más teórica, otras desde una más empírica—, los procesos de desarrollo terri-

* Para la elaboración de este capítulo, se han retomado los aportes de S. Bran como coautor del marco teórico integrado en el informe final de la investigación “Construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial en El Salvador: las capacidades de los actores en el AMSS y la Región Los Nonualcos 2000-2012”, así como aportes de S. Escoto, C. Ferrufino, R. Ramos y P. Fuentes en un proceso de construcción colectiva de la conceptualización de capacidades de planificación que fue aplicada en dicha investigación.

** Director de la Maestría en Desarrollo Territorial, del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA.

torial y su vinculación con las capacidades de los actores “locales o extralocales”. A esta discusión se vinculan otros temas relevantes, en especial el concepto de desarrollo, la relación entre lo global y lo local y los procesos de innovación, entre otros.

En las partes II y III del artículo, se presenta una revisión crítica de dichos planteamientos y una interpretación de cara a la caracterización y el análisis del alcance de las capacidades para la planificación territorial desplegadas en los casos empíricos estudiados. Para ello, se hizo una revisión de una muestra importante de la literatura latinoamericana relevante en los temas de desarrollo territorial y capacidades de los actores desde inicio del siglo XXI en medios indexados, y específica sobre capacidades de planificación con una búsqueda más amplia y exhaustiva.

En la parte I, se sintetiza una discusión sobre el paradigma del desarrollo humano sostenible, con un aterrizaje en discusiones convergentes en un enfoque sistémico, multi-dimensional y complejo de lo territorial, el desarrollo territorial y la planificación del desarrollo territorial. En todo caso, se propone una síntesis conceptual propia a partir de los autores citados y se discuten las implicaciones de la revisión realizada para conceptualizar capacidades de planificación.

En la parte II, se profundiza en la revisión de la literatura reciente que discute la conceptualización teórica y el análisis empírico de capacidades de actores en su relación con la gestión del desarrollo territorial, así como la importancia específica otorgada y las características atribuidas a las capacidades de planificación para el desarrollo territorial.

Como aporte principal, se presenta, en la parte III, nuestro propio marco teórico-conceptual, construido para analizar la naturaleza y el despliegue de capacidades para impulsar

el ciclo de construcción, aprobación, implementación, evaluación y actualización de los ejercicios de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial. Esta conceptualización ha sido aplicada para estructurar la caracterización empírica y el análisis del alcance de las capacidades de planificación de los actores impulsores de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial seleccionado en El Salvador, y también un estudio más general de los procesos de planificación estratégica participativa del desarrollo territorial.

PARTE I: EL DESARROLLO, LO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

2. El paradigma del desarrollo humano sostenible y retos para la planificación

El desarrollo humano sostenible es un paradigma orientado a generar las condiciones necesarias para que el ser humano en libertad pueda optimizar las oportunidades de acceder a una vida digna, sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones, lo que implica la consideración directa de una adecuada gestión del medio ambiente y la búsqueda de consenso.

Propone una visión compleja de la realidad integrada por las dimensiones económica, social, cultural, política, institucional y ambiental. Considera fundamental fortalecer las capacidades y expandir las oportunidades de las personas, comunidades e instituciones, en función de lograr el disfrute sostenido de una vida prolongada y saludable. Propone como medios la adquisición y aplicación de conocimientos y del acceso y manejo adecuado de los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, tal y como lo proponen los diversos Informes de Desarrollo Humano del PNUD¹ y de los postulados de Amartya Sen, (2000) y Nussbaum (2011).

1. Los informes sobre desarrollo humano están disponibles en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr.html>

La obtención de estos objetivos implica, necesariamente, afrontar a fondo el problema de la desigualdad social exacerbada, motor que genera pobreza, inequidad de género y exclusión de oportunidades, bajo un esquema de respeto irrestricto a los derechos humanos, en el marco de una gobernanza democrática que vela por la participación activa de todos los actores en los asuntos políticos, económicos y sociales que afectan la vida y la sustentabilidad ecológica. Para ello, además, es necesario considerar las condiciones de vida de las personas como sujetos individuales y colectivos (Cernea, 1995), así como las características y potencialidades de su entorno.

El desarrollo bajo esta nueva óptica epistemológica se convierte en una estrategia que, en la medida en que se implementa, provoca procesos de medio y largo plazo de carácter social, económico, político y cultural interactivo que dinamiza la actuación de los actores, promueve la capacidad asociativa, fomenta el ejercicio de la iniciativa y de la innovación y optimiza la productividad, la distribución y el consumo de bienes y servicios bajo un esquema de equidad y gobernanza internacional, nacional y territorial (Furtado, 1982).

El desarrollo así explicado se fundamenta en principios que tienen como meta mejorar sosteniblemente la calidad de la vida de las personas, en armonía con el medio ambiente. Bajo esta óptica, la economía sigue siendo un factor importante en los objetivos de desarrollo, pero no su centro ni, mucho menos, el motor de este proceso dirigido a enfrentar desequilibrios y aprovechar potencialidades en territorios concretos.

Por su parte, Boisier (2002) plantea que el concepto de desarrollo ha venido nutriéndose de un nuevo campo epistemológico asociado al constructivismo, que le da mayor relevancia a lo subjetivo e intersubjetivo, a lo axiológico y endógeno, en donde el elemento clave es el “territorio” y los componentes que lo configuran. En su visión, el desarrollo se define como una “propiedad emergente”

de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado (Boisier, 2003: 8). Nieto de Alba (1998: 129), sostiene que dichas “propiedades (...) pueden emerger de la comunicación del sistema consigo mismo en función de su intencionalidad o finalidad, o emanar de sus relaciones con el entorno”. Se destaca la importancia que tiene el aumento de la complejidad sinérgica capaz de generar propiedades emergentes que incrementan los niveles de bienestar en los territorios y preparan mejor a las sociedades frente al proceso de globalización.

Tal y como veremos más adelante en la argumentación, las capacidades de planificación de actores endógenos en sinergia con otros exógenos son en sí una de las propiedades emergentes del sistema que, a su vez, se espera sean instrumentales en generar mayores sinergias entre actores gestores del desarrollo territorial para conseguir los objetivos finales de fortalecer las capacidades de las personas.

3. El territorio sistémico y multidimensional, sujeto y lugar de la planificación

En la literatura latinoamericana, existe un consenso amplio en torno al concepto de territorio que gira alrededor de su naturaleza sistémica o integradora. Como plantea Troitiño (2006), el territorio deja de ser puro “soporte físico” de actividades sociales y procesos económicos y se convierte en recurso y factor de desarrollo.

3.1. Enfoque sistémico

Boisier (2004) argumenta la necesidad de nuevos marcos cognitivos para abordar el territorio, particularmente una visión estructural-sistémica que permita una visión del territorio como “sistema abierto y complejo”. Desde los parámetros teóricos expuestos, la práctica de la planificación buscaría incidir en transformar las dinámicas sistémicas del territorio; requiere de una mirada interdisciplinaria capaz de captar

y comprender la complejidad de las relaciones, interrelaciones y retroalimentaciones entre el espacio físico, la ideología, la economía, la política, el medio ambiente y lo social.

Los territorios son dinámicos y están en un proceso complejo continuo de configuración, des-configuración y re-configuración que los humanos organizados en sociedad le dan al espacio geográfico en virtud de sus necesidades y demandas. El carácter social de este proceso dinámico de construcción implica el reconocimiento de unas relaciones de poder que, a su vez, provoca diferentes niveles de organización, sustentadas en una división social, sexual y etaria del trabajo en el campo de la política, la economía y lo social.

El carácter de “constructo” señala que una de las notas esenciales de los territorios es su dinamismo, lo que conlleva, según sea el caso y la espacialidad, a diferentes niveles de complejidad de las relaciones de poder y de cambio. También, señala que el proceso de construcción podría estar sujeto a la planificación intencional por el conjunto de los actores implicados, dependiendo de la confluencia o conflictividad de sus intereses y la calidad de las relaciones entre ellos.

Desde el enfoque sistémico, la cohesión territorial es teóricamente un estado de equilibrio entre las estructuras societales y las estructuras ecológicas que se encuentran intrínsecamente unidas y vinculadas con su entorno. Cuanto mayor es el nivel de simetría entre estos componentes, mayor solidez tiene la cohesión territorial. Las asimetrías se derivan de una inadecuada interrelación entre ambas estructuras y al interior del ámbito societal, y se expresan en forma de desequilibrios territoriales. Cuando estas asimetrías se mantienen en el tiempo, terminan por producir problemas estructurales, tales como la pobreza, la exclusión social y territorial, la marginación y la desigualdad de género.

Bran y Salamanca (2005) argumentan que el enfoque sistémico ayuda a describir,

comprender y explicar la realidad y su dinamismo, mediante el abordaje de los vínculos que se dan entre diferentes elementos articulados por objetivos compartidos que conforman un sistema dado. Más importante aún, el enfoque sistémico permite visualizar las nuevas cualidades que emergen de esta interacción.

Advierten, entonces, sobre la importancia que tiene la interdependencia de los elementos que configuran un sistema y de este con el entorno. La interrelación entre los elementos de un sistema generan dos tipos de procesos: sinérgicos y entrópicos. La sinergia como energía activa optimiza los elementos de un conjunto. La entropía es el grado de desorden que tiene un sistema, generándole una cantidad de variedad o incertidumbre muy alto, lo que puede llevar a su propio colapso.

Otro aspecto importante asociado a los sistemas lo constituye el entorno o contexto exógeno, es decir, los objetos y elementos externos con los que este se encuentra en interacción de manera directa o indirecta, modificándolos y modificándose a sí mismo. El entorno o medio ambiente para un sistema territorial lo constituyen otros territorios.

3.2. Multidimensionalidad

Los territorios son sistemas articulados en dos grandes dimensiones: la societal y la ecológica. La dimensión societal contiene la herencia cultural y sus diferentes construcciones, usos e interrelaciones. La dimensión ecológica contiene la herencia de los ecosistemas sobre los cuales se montan y transforman los hábitats humanos, cada uno de estos con sus diferentes capacidades.

En esa lógica, Caravaca (2005) propone cuatro esferas de interés para el desarrollo territorial que dan cuenta de esa aspiración de integralidad: “a) competitividad económica, b) bienestar social, c) sostenibilidad ambiental, d) reducción de los desequilibrios territoriales”, a los cuales Méndez (2002), con mayor

profundidad, agrega e) identidad cultural y f) gobernabilidad y participación. Desde una visión más crítica del desarrollo territorial, Lopes de Souza (1995) argumenta, para un reconocimiento más explícito, la búsqueda de justicia social, lo que está en sintonía con el argumento de Manzanal *et al* (2009) de enfatizar, de forma consistente e insoslayable, la dimensión política del territorio.

Bran y Salamanca (2005) engloban tres subsistemas societales: 1) económico, vinculado a la producción y productividad; 2) sociocultural, relacionado con la identidad, imaginarios y representaciones; y 3) político, en términos del conjunto de políticas públicas.

3.3. Los actores y el sistema de actores

Los actores por definición son portadores de intereses e iniciativas que pueden estar en función de un proceso de desarrollo inclusivo o, por el contrario, atomizado y fragmentado. Estos están conformados por sujetos individuales, corporativos, colectivos, públicos y privados con intereses, condiciones y características particulares. Los actores son claves en los procesos de desarrollo territorial. El poder los faculta para ser portadores de iniciativas, pero, al ser diferenciado, se ubican en posiciones desiguales, lo que implica tener medidas para visibilizarlos e incluirlos.

Un mapa de actores dentro del territorio puede dar cuenta de esta problemática en términos de poder y de conflicto y a la larga explicar las causas de las asimetrías.

Por ello, una estrategia de participación es clave para que en un proceso de planificación los actores territoriales se vayan articulando en una red funcional que promueva mecanismos que faciliten la negociación, el consenso, la coordinación, el cumplimiento de normas, acuerdos y promoción de valores (Rofman, 2003).

3.4 Síntesis e implicaciones para la planificación territorial

En síntesis, el debate analizado reconoce el cambio de paradigma de los últimos veinte años, en los que el territorio y “lo territorial” han cobrado una especial importancia como elemento fundamental en los procesos de desarrollo. Ese territorio se entiende como integrador, sistémico y, eso sí, revestido de una clara dimensión política por estar configurado por el despliegue de relaciones diferenciadas de poder entre los actores.

Consecuentemente con lo anterior, se conceptualiza a los territorios como construcciones socioambientales complejas y heterogéneas. Son sistemas abiertos y multidimensionales.

Esta conceptualización tiene importantes implicaciones para las capacidades requeridas por parte de conjuntos de actores impulsores de su planificación. En primer lugar, desde este enfoque sistémico y multidimensional, se puede estudiar el desarrollo territorial desde la perspectiva de acciones procesuales que afectan su transformación dinámica, incluyendo la planificación. El territorio es afectado en múltiples direcciones por las acciones que se implementan en nombre del desarrollo; de ahí la importancia de territorializar sus contenidos y las formas de ejecución. Las características propias de cada territorio deben ser consideradas por los tomadores de decisiones públicos y privados, en la construcción e implementación de estrategias y planes de desarrollo, garantizando, en términos cuantitativos y cualitativos, no solo el bienestar equitativo de la población, sino también el buen manejo de su medio ambiente.

Desde una lectura sistémica de las dinámicas territoriales la planificación del desarrollo territorial, se convierte en un proceso de construcción de la cohesión territorial; y así las herramientas de planificación territorial deben estar orientadas hacia este objetivo en el corto, medio y largo plazo.