

Sentidos contemporáneos de la planeación y el desarrollo

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL TERRITORIO¹

CONTEMPORARY MEANINGS OF PLANNING AND DEVELOPMENT
Planning for integral territory development

Alberto León Gutiérrez Tamayo

Magíster en Estudios Urbano-Regionales, profesor e investigador de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia
algt@udea.edu.co

Lina María Sánchez Mazo

Magíster en Estudios Urbano-Regionales, profesora e investigadora de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia
lyly10@une.net.co

Recibido: 30 de enero de 2008

Aprobado: 30 de agosto de 2008

Resumen

Para acercarse al significado de la planeación para el desarrollo integral del territorio, se traza la siguiente ruta temática: se identifican, en primera instancia, las principales implicaciones que al considerar el contexto global-local, inciden en la época contemporánea en los procesos de desarrollo, haciendo relevante la perspectiva territorial; se exponen y analizan, en segunda instancia, diversos sentidos esenciales de la planeación que se comportan, al mismo tiempo, como base conceptual; y, se recrean, en tercera instancia, diversos enfoques del desarrollo, permitiendo allegar sentidos constituyentes de una noción integral.

Palabras clave: Contexto global-local, planeación, desarrollo, territorio.

Abstract

In order to approach to the meaning of planning for integral development of the territory, the following thematic route is drawn up: they are identified, in first instance, the main implications that from the context the global-premises, affect the contemporary time in the development processes, doing excellent the territorial perspective. They are exposed and they analyzed, in second instance, diverse essential and means of the planning that behaves at the same time as it bases conceptual. And, they recreate, in third instance, diverse approaches of the development, allowing to collect constituent senses of an integral notion.

Key Words: Context the global-local, planning, development, territory.

¹ El presente artículo se deriva del referente conceptual que orientó la investigación "Planeación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Desarrollo en Medellín, período 1995-2005, PLYDET-MED", realizada por el Grupo de Investigación "Medio Ambiente y Sociedad-MASO", entre febrero de 2007 y febrero de 2008, en el marco de la "Agenda de Investigaciones Ciudad de Medellín-2006", la cual fue financiada por la Universidad de Antioquia, Colciencias y el Municipio de Medellín.

Introducción

Establecer la relación de interdependencia entre la planeación y el desarrollo, es el interés central de este artículo; la estructura que soporta tal pretensión se propone en tres apartes: el primero, denominado contexto global-local y su incidencia en los procesos de planeación para el desarrollo del territorio, sirve de referente para enmarcar el discurso de la planeación y del desarrollo. Es así como en este aparte se identifica y caracteriza la situación por la que atraviesa la sociedad actual, para advertir las exigencias y requerimientos que el acontecer global-local le hace a la planeación como escenario que posibilita transformaciones progresivas asociadas con el desarrollo del territorio. Hacer consciente este tipo de preocupación nos introduce en el segundo aparte: la planeación dirigida al desarrollo del territorio en medio de la complejidad. De hecho este interés desata el planteamiento en el cual la planeación se vislumbra como una opción integral y contemporánea, soportada en elementos que le otorgan el carácter de proceso social, político, temporal, espacial, estratégico y normativo; y que, por tanto, la constituyen como discurso y práctica capaz de imaginar y trazar el desarrollo integral del territorio. El tercer aparte contiene el desarrollo del territorio, el cual se comporta como un anhelo por alcanzar, como una utopía ideológica con ajuste en dinámicas contextuales cruzadas por fuerzas de poder manifiestas en acciones individuales y colectivas provenientes de diversos intereses y actores que van delineando espacialidades y temporalidades concretas. Se fundamenta en una aproximación conceptual que recurre, para allegar una noción integral del desarrollo, al planteamiento de los enfoques teóricos que dan cuenta de la evolución de su discurso. El panorama propuesto ofrece al lector una gama de sentidos acerca del desarrollo, compuesta por las diversas ideologías que subyacen en los enfoques que lo connotan de modo disímil. Finalmente se llega, de modo conclusivo, a la planeación para el desarrollo integral del territorio como noción central, que convoca a la reflexión por el tipo de desarrollo que se pretende alcanzar, bajo parámetros metodológicos definidos.

Contexto global-local y su incidencia en la planeación para el desarrollo del territorio

Cuando se habla de *contexto* se encuentran variadas acepciones que intentan asociarlo con dimensiones, campos, escenarios o ámbitos; con el fin de puntualizar una connotación concreta que no conduzca a equívocos, en este caso, es la de ámbito, esta referencia se usa teniendo en cuenta que se asume como tópico o asunto de estudio útil para ejemplificar, con posterioridad, dinámicas contextuales de diversa naturaleza. Así las cosas, en los ámbitos se recrean y tipifican realidades sociales, culturales, políticas, económicas, tecnológicas, ambientales y espaciales que ocurren en diferentes escalas, en momentos determinados, relacionándose de manera interdependiente y que, al dinamizarse y expandirse, se van tornando como los principales rasgos que caracterizan las realidades que acontecen en la sociedad haciendo posible, por tanto, su reconocimiento y comprensión en cualquier proceso social. La importancia de tenerlos en cuenta como características de los diferentes contextos se debe, en parte, a que posibilitan situarse en una:

“Heterogénea cantidad de hechos y situaciones que configuran la realidad y desentrañan en ella una serie de articulaciones entre experiencias, conocimientos, visiones, información e intereses, que llevan a mostrar con mayor claridad unos aspectos, dejando en la oscuridad otros” (Ghiso, 1998: 1).

Es en el mismo contexto, expresa Ghiso, donde también se encuentra la justificación, la pertinencia, el significado y la legitimidad social y política de los procesos sociales. Por tanto, el reconocimiento de la realidad interna y externa se convierte en requerimiento en los procesos de desarrollo del territorio, debiendo, en consecuencia, determinar las necesarias interdependencias entre lo global y lo local.

Siguiéndole el rastro al significado de la globalización, se encontró que varios autores la relacionan con el mundo contemporáneo, o bien para referirse a ella como una “fuerza inmanente” (Echeverría, 2002: 112), o para catalogarla como un “paradigma para la comprensión de los diferentes aspectos de la realidad” (Santos, 1997: 133); ahora bien, asociar la globalización con la época contemporánea, no implica que ésta sea un fenómeno actual, como lo apunta la CEPAL (2000: 46); no se trata de un proceso nuevo ya que tiene raíces históricas profundas. Se constata cómo la globalización ha marcado el devenir y el desarrollo histórico del hombre; sin embargo, en la época contemporánea su connotación es mucho más amplia, al punto de referirse a ella como un “proceso polifacético y sistémico que tiene características de destrucción y creación simultáneas” (Boisier, 2002: 116) y de significados diversos (CEPAL, 2000: 46).

Esta generalidad en su concepción es complementada por visiones más concretas que la indican como un proceso que responde fundamentalmente a necesidades de orden económico. Particularmente, la globalización

viene a constituir una nueva fase de expansión y desarrollo del sistema capitalista que, bajo un contexto generalizado de economías de mercado, condiciona a los distintos países a una mayor apertura externa con un creciente grado de interdependencia global, situación que viene a reconfigurar las realidades territoriales (supranacionales, nacionales y subnacionales), determinando una serie de exigencias, tanto para la estructura gubernamental como para el sector privado, a fin de mejorar las condiciones y posibilidades de inserción económica (Rojas, 2002: 102). Este autor describe cambios trascendentales en el plano político, económico, social y cultural, lo cual lleva a la configuración de nuevos escenarios, de igual manera, hace evidente que la velocidad y profundidad de dichos cambios no solo se ven reflejados en aspectos tangibles, sino que también han afectado la representación simbólica y conceptual de la realidad. Tal situación incide en que paradigmas, teorías y conceptos que ayer resultaban incuestionables pasen, rápidamente, a constituirse en material de inventario debido a su escasa pertinencia o aplicabilidad en el escenario de reciente configuración.

Si se asume entonces la globalización como un proceso histórico que penetra y reformula todos los ámbitos de la vida societal, y que tiene implicaciones de gran relevancia en la época contemporánea incitando a otras prácticas interventivas e investigativas sobre los diferentes objetos de realidad, en este caso, sobre la planeación para desarrollo del territorio, habrá que mencionar su ineludible relación con lo local. Veamos detenidamente cómo diferentes autores plantean dicha relación. Santos (2000: 289-290) expone ciertas diferencias entre el orden global y el local, aduciendo que ambos constituyen dos situaciones genéticamente opuestas, aunque en cada una se verifiquen aspectos de la otra. Lo único claro en realidad es que cada lugar es, al mismo tiempo, objeto de una razón global y de una razón local, que conviven dialécticamente. Los órdenes global/local sugieren un énfasis en el territorio, el cual, en palabras de este autor, termina siendo el gran mediador entre el mundo y la sociedad nacional y la local, ya que en su funcionalización, el “mundo” necesita de una mediación de los lugares, según las potencialidades de éstos, para usos específicos. En un momento determinado, el “mundo” escoge algunos lugares y rechaza otros y, en ese movimiento, modifica el conjunto de los lugares, el espacio como un todo. El lugar ofrece al movimiento del mundo la posibilidad de su realización más eficaz, lo cual implica que el mundo, para hacerse espacio, depende de las potencialidades del lugar. El argumento traído a colación expone perfectamente la relación de interdependencia

entre lo global/local, cuestión requerida para sustentar la premisa de constituir procesos de planificación del desarrollo del territorio contextualizados.

En otras palabras, se distinguen ciertas interdependencias entre lo global/local que incitan a la lectura y el análisis de contexto desde una perspectiva holística, no fragmentada o lineal, lo que significa un abordaje complementario, lleno de matices provenientes de manifestaciones concretas y, también, tendenciales. En síntesis, podría decirse que el contexto global se asocia con denominaciones como sistema mayor, escala amplia, incluso virtual, en la que ocurren diferentes fenómenos sociales, culturales, políticos, económicos, tecnológicos, espaciales y ambientales que impactan todo el planeta, y es aquí donde aparece en escena la pequeña escala geográfica de lo local, recibiendo, pero también creando y recreando en sus dinámicas cotidianas tales fenómenos globales, e impactando el sistema mayor. Es preciso anotar que la denominación local con referencia a la global estaría designando territorios nacionales, regionales y municipales; asunto que da lugar a equívocos porque generalmente se asocia lo local con lo municipal; en este sentido, valdría la pena llamar lo local como lo territorial, puesto que tal denominación abarcaría las diferentes escalas geográficas. En este punto de la exposición, convendría allegar aquello que se entiende por territorio.

Dada la falta de univocidad que presenta la noción de *territorio*, es útil recapitular y estructurar los contenidos conceptuales que la delimitan, para lo cual nos serviremos de la concurrencia de diversas disciplinas, rescatando las principales tendencias que aportan a la concepción del territorio. Algunos planteamientos desarrollados por Arocena (1995: 24-25); Fals Borda (2000: 1-2); Obando (2003: 11-52) rescatan su significado socio-cultural. Rojas (2002: 101-113) se vale de algunos aspectos políticos para dar cuenta de la noción territorial; finalmente, es a partir de los planteamientos de Sánchez (2005: 63-75) que se ofrece su sentido contemporáneo.

Fals Borda (2000: 6-23) sugiere que el “espacio debe concebirse como un ente flexible y variante, con impulsiones que van y vienen”, no solo por el principio antrópico sino por el de la construcción social, ligados a expansiones y contracciones históricas y demográficas relacionadas con necesidades colectivas. De allí se deriva la sensación vivencial y temporal que se experimenta con el espacio. En estas circunstancias, el espacio/tiempo toma la forma de unidades concretas, pero transitorias, de ocupación humana, que el autor

denomina “recipientes” o “contenedores”, pero que a diferencia de los físicos o materiales, son maleables y ajustables. El sentido del territorio descrito por Fals Borda llena de contenido y, además, valida la premisa de que el “territorio es históricamente un asunto de gran importancia en la vida de sus habitantes y en sus relaciones, por ello no se reduce estrictamente al asunto del dónde vivir o al bien capital” (Obando, 2003: 22). Tal afirmación es también propuesta por Arocena (1995: 24-25) al dejar ver que los espacios habitados por los grupos se vuelven significativos en la medida en que son espacios penetrados por las formas de vida de quienes los habitan, por sus ritos, sus costumbres, sus valores y creencias; en este sentido, la relación del hombre con el territorio se desarrolla en un nivel profundo de la conciencia, siendo ese nivel donde quedan registrados los aspectos más permanentes de la personalidad individual y colectiva. Esta relación generadora de identidad está compuesta de permanencias y ausencias, de continuidades y rupturas. Al respecto Arocena plantea una consideración importante para ser tenida en cuenta por la planeación, y es que la identificación de los grupos humanos con un trozo de tierra se vuelve un factor de desarrollo en la medida en que se potencien sus mejores capacidades y se proyecten hacia el futuro, al superar inercias y al crear nuevas formas de movilización de los actores y de los recursos materiales.

En términos de la relación dialéctica identidad-territorio, el territorio se constituye en un punto de referencia para el surgimiento de la identidad; tal surgimiento no se da espontáneamente, en él intervienen fenómenos que lo reestructuran continuamente a partir de lo económico, lo político y lo social. Por ello, tal relación no es estática, rígida ni inmutable; las identificaciones como resultado de esta relación dialéctica son transitorias, fugaces, se forman y se disuelven, así que no están dadas sino que se construyen. Sin embargo, se encuentran otras posturas como las de Ortiz y Barbero, citados por Sánchez (2005: 63-75), que ponen en cuestión la idea de que el territorio es el soporte de la identidad, indicando como tendencia actual dos significados de la identidad completamente distintos. Hasta hace muy poco decir identidad era hablar de raíces, raigambre, territorio, tiempo largo, memoria simbólicamente densa; de eso estaba hecha la identidad, en consecuencia, el sentido social y culturalmente instituido equivalía a hablar de identidad. Pero hoy, decir identidad implica también –a la luz de las mutaciones que este término viene sufriendo– hablar de redes, flujos, movibilidades, instantaneidad, desanclaje. Barbero (2002: 23) sostiene

que antropólogos ingleses llaman a esta manera de nombrar *moving roots*, raíz móvil o, mejor, raíces en movimiento; al tiempo que el antropólogo Eduard Delgado afirma: sin raíces no se puede vivir, pero muchas raíces impiden caminar.

Para precisar el asunto territorial, podrá decirse que es una noción dinámica y compleja en tanto funciona como contenedor –siempre inacabado y en evolución– de tramas de relaciones que se tejen y destejen a la luz de intercambios internos y externos provenientes de diversas fuentes, contextos, actores, tiempos y escalas que lo reestructuran. Al igual, es una noción funcional porque al ser un producto social da la posibilidad de prefigurarse, delimitarse, organizarse, pensarse, de acuerdo con intereses, pretensiones y enfoques; de allí que pueda ser un contenedor de desarrollo social o de desigualdad y exclusión. La época actual sugiere que las ópticas para el análisis territorial deben conjugar la diversidad, flexibilidad, variabilidad, inestabilidad y múltiple coexistencia de órdenes; de tal forma, que el surgimiento de identidades, vinculaciones, lazos y las mismas formas de habitar los territorios están atravesadas, interrumpidas en lo fáctico por movimientos y flujos que las re-localizan.

Los planteamientos enunciados constituyen la base de una discusión obligada en torno a la planeación para el desarrollo del territorio que permita, de un lado, entender los cambios de la realidad social, las nuevas dinámicas, los fenómenos que transforman el hábitat de los grupos humanos en el territorio, y que, claramente, implican –porque tensionan– el ejercicio mismo de la planeación, en todos sus niveles y escalas; y, por otra parte, buscar salidas que, vistas como opciones, estrategias y metodologías, hagan viable la aproximación de la planeación al desarrollo de los territorios. La conjugación de estos asuntos, se cree, puede establecer otras formas de pensar y, por supuesto, de actuar, a propósito de la planeación en el territorio para procurar su desarrollo. En consecuencia, el territorio actúa como soporte fundamental de la planeación y del desarrollo debido a que su existencia y realización son visibles en él. De ahí que la preocupación porque tal noción, desde el horizonte de la planeación, deba ir más allá de su ordenación con fines funcionales y físico-espaciales, partiendo esencialmente de la especificidad de los contextos particulares y de su apuesta por la ya mencionada construcción social del territorio.

Al cabo de todas estas reflexiones asaltan varias inquietudes asociadas inicialmente con el tema abordado: ¿de qué modo es considerado el contexto en los procesos de planeación? ¿Qué tanto desarrollo del territorio pueden alcanzar los procesos de planeación y qué relación tiene en ello las tendencias contextuales? Del mismo modo, asaltan otras preguntas relacionadas con el fuero interno de la planeación: ¿qué aspectos de la planeación la hacen viable y la comprometen como opción estratégica para hacerle frente a la complejidad territorial en aras de conseguir mejores niveles de desarrollo? Precisamente este es el tema que nos convoca a continuación.

El sentido conceptual de la planeación

Este aparte explora los sentidos de la planeación vistos como las respuestas a los desafíos propuestos por la sociedad actual. Indudablemente, se trata de penetrar la planeación, llamando la atención sobre su esencia conceptual, a partir de los elementos que la estructuran y que le aportan sentido a los procesos social, político, temporal, espacial, estratégico y normativo; y que, finalmente, la soportan como una noción integral y contemporánea. La planeación así tratada, bajo la presunción de que puede ser real, aunque contenga mucho de ideal y utopía, da la posibilidad de enmarcar los principales rasgos que en la esfera gubernamental han incidido en su desgaste como práctica social y política, pero que a la vez motivan la constitución de nuevos registros, prácticas y concepciones que revitalicen una nueva cultura de la planeación.

El proceso de la planeación: momentos interconectados y sinérgicos

La planeación adquiere la categoría de proceso al desarrollarse de manera intencionada, lógica y secuencial, mediante un conjunto de momentos o etapas complementarias que, interconectadas, actúan como un sistema abierto, flexible y sinérgico, permitiéndole conjugar un objetivo superior: el desarrollo del territorio. Entender la planeación como proceso permanente y de naturaleza sinérgica, indica la implementación de prácticas flexibles e innovadoras que permitan realizar ajustes y cambios a lo largo del tiempo, así como la incorporación de mecanismos y elementos creativos y actuales que re-alimenten el proceso, permitiéndole enfrentar la complejidad. En el fondo de todo esto subyace una intención que caracteriza a la planeación como un ejercicio progresivo, posibilitador de transformaciones de realidades concretas, intención que se desliza en las dimensiones operativas de la planeación: plan, programa, proyecto.

Lo social de la planeación: la participación

Diversa literatura sobre planeación muestra de manera contundente que su contenido social es otorgado por la posibilidad que ella propicia de promover, fortalecer y “sostener”², según Arocena (1995: 23), procesos

de participación a escala local. La participación asumida como un proceso de investigación, conocimiento y de intercambio de concepciones e ideologías (Viviescas, 2001: 125), indica la existencia y la vinculación de una trama actuante y viva de actores organizados que entrecruzan sus maneras de representar el mundo, sus intereses, recursos y estrategias, desde diferentes campos sociales como el gubernamental, el gremial, el social y el académico. Ellos, de modo diferenciado, se encuentran comprometidos con la construcción colectiva del desarrollo de sus territorios y, por tanto, requieren que la planeación, la cual, además de tener efectos determinados sobre la organización de su vida cotidiana, es el escenario para el encuentro, pretensión que implica el reconocimiento de sus diferencias y contradicciones, por la vía del ejercicio del diálogo intercultural, la concertación, la negociación del conflicto y la consecuente toma de decisiones. Un aspecto de la participación necesario de mencionar es el referido por Viviescas (2001: 123-124), quien aduce una perspectiva que contextualiza y revitaliza los procesos de planeación:

“La participación se sustenta como un condicionante ineludible impuesto por la complejidad de los territorios, el cual hace imposible explicar la sociedad contemporánea desde un solo punto de vista y, por el contrario, exige cada vez con mayor contundencia la creación y apertura de espacios de reflexión y discusión en los cuales los puntos de vista puedan tener lugar para su expresión y, eventualmente, para demostrar su vigencia. En la actualidad se puede constatar que si los planificadores no asumen –se integran, aprenden y manejan– el intercambio de saberes con los pobladores se está quedando por fuera de los contextos. La participación así considerada es entonces un elemento metodológico que tiene sentido en la medida en que demuestre que la Planeación, con su utilización, se hace mejor: más extendida e integral, más contundente y eficaz, más potente e incluyente, más expedita y sostenible, más crítica pero también más asertiva, más justa y democrática. Debe evidenciarse que abrir espacios y canales de participación es una opción política y cultural que contribuye a cualificar la Planeación como disciplina y como instancia social y, por ende, lleva a alcanzar niveles más amplios y profundos de reflexión como de concretización de las diferentes formas de individuales y colectivas en el territorio”.

El anterior argumento conecta de modo claro la participación como elemento fundamental para que la planeación reconozca las dinámicas territoriales. La planeación adquiere sentido por el hecho de que en ella es

2 Esta característica es significativa porque implica que la participación no se encuentra sujeta a la voluntad del gobernante de turno, y que, por el contrario, permite ir fortaleciendo el poder social y el sentido de pertenencia de la población con su territorio.

posible captar las motivaciones y finalidades que fundamentan la vigencia de los grupos sociales, tanto en sus aspectos coincidentes como en los diferenciales, dando también la posibilidad de analizar sus ritmos y cambios. Como bien lo anota García (1976: 339), estos procesos de planeación posibilitan una pedagogía del territorio donde el diálogo y la concertación son más que mecanismos para llegar a acuerdos porque permiten precisamente el reconocimiento de los territorios y las territorialidades.

En suma, pueden proponerse aspectos trascendentales de variado espectro que se comportan como valores democráticos que motivan la fuerza social de la planeación, ubicándola como un proceso contextualizado de largo aliento con implicaciones positivas para el desarrollo del territorio, que rebasa la preocupación por la organización y el crecimiento económico y su funcionalidad técnica. Tales valores hacen referencia a la congregación de diferentes actores que deliberadamente comparten contenidos significativos relacionados con sus contextos vivenciales, vínculo que les posibilita llegar a propósitos colectivamente acordados en lo territorial: lo político, lo social, lo cultural mediados por el establecimiento de relaciones comunicacionales abiertas, diversas, horizontales que facilitan la construcción conjunta de conocimiento para la toma de decisiones consensuadas. En esta dinámica se teje y renueva progresivamente el poder social autónomo, redundando en el establecimiento de mejores relaciones entre gobernantes y gobernados, promoviendo ambientes donde es posible la refundación social de la política mediante la gestión de la gobernabilidad y la democracia.

Lo político de la planeación: el ejercicio de poderes

Como lo habíamos sugerido al inicio, los elementos que estructuran la planeación se vinculan de manera interdependiente, por tal razón su sentido político se inaugura a propósito de la toma de decisiones, considerada como un aspecto fundamental que imprime efectividad al sentido social de la planeación, y que incide en que ésta se comporte como escenario en el cual se evidencia el juego de múltiples poderes que se superponen, hibridan, imbrican y subordinan. En efecto, se tiene una idea de poder entre sujetos que se reconocen como tal, pero que, a la vez, exhiben funciones diferenciadas, que de acuerdo con sus roles en la sociedad, contribuyen al logro del desarrollo. En otras palabras, con la:

“Implementación de la planeación siempre se está ejerciendo el poder, pues a través de él se está incidiendo de manera decisiva en el tipo de sociedad que se contribuye a construir. Así que cuando hablamos de planeación, nos referimos a un despliegue de pensamiento y discusión que permite la expresión, en ese ámbito de decisiones sobre la sociedad” (Viviescas, 2001: 121).

Entender la planeación como medio político remite también a las implicaciones que ésta puede alcanzar en el largo plazo, asociadas, según Rincón (2001: 99-103):

“Con la ampliación de la democracia participativa local, en el sentido de que el conjunto heterogéneo de actores y fuerzas sociales participa en la determinación de las propuestas, en un esfuerzo concertado de concretar el interés colectivo. El plan resultante contiene así el proceso democrático de la expresión y negociación de la diversidad social, y se legitima en este proceso. El hecho de que la planeación acepte la concurrencia de diferentes actores con intereses legítimos todos, significa el reconocimiento de su razón política, más allá de su carácter técnico. En todo caso, la Planeación como práctica política supone la intervención de instancias de regulación y representación políticas que medien las relaciones de poder y de conflicto generadas en la interacción de los diferentes grupos sociales”.

Vista así la planeación, desde su sentido político y social se convierte en función del gobernante y en responsabilidad del conjunto social, y es viable si triunfa la capacidad de construir alrededor de diferentes propuestas, acuerdos o, al menos, respaldos sociales amarrados a una adecuada racionalidad técnica. En este orden de ideas puede decirse que lo político y lo social se retroalimentan, ya que como afirma Naranjo citada por Sánchez (2005: 46), son las formas de acción colectiva, con sus prácticas concretas, las que están ayudando a re-significar la praxis política, proponiendo nuevas formas de sociabilidad. Con esta aseveración no se pretende agotar el sentido político en las formas organizativas o en las formas en que se hace visible la política. Éste trasciende cuando posibilita que los actores sociales, plenamente informados, capacitados y formados, se apropien de los escenarios públicos y se atrevan a participar en la construcción de su destino colectivo. El interés de la planeación también se expresa en la preocupación porque los escenarios referidos al poder y a las decisiones de orden político sean reconstruidos y puestos al servicio de los intereses colectivos del territorio y de sus habitantes.

Lo normativo de la planeación: sentido político-institucional

El reconocimiento y la consiguiente institucionalización jurídica de la planeación que desató la Constitución Política de Colombia de 1991, con el planteamiento de su articulado interno, y con la posterior implementación de la Ley Orgánica de Planeación del Desarrollo, 152 de 1994, y la Ley de Desarrollo Territorial, 388 de 1997, además de otras disposiciones legales, le dio piso formal y de obligatorio cumplimiento a la planeación en los procesos de desarrollo nacionales, departamentales y locales, los cuales deben contemplar en su concepción y aplicación los diversos preceptos normativos. Aunque para muchos la dinámica normativa inaugura una cultura de la planeación más definida, otros la consideran, desde su origen, un asunto retórico, limitado, exiguo, incompleto y desfasado de las demandas exigidas por la realidad, situación que va en detrimento de su pretensión: el desarrollo. Lo que queda claro después de más de una década de intentar conjugar la planeación a partir del deber ser propuesto por la norma, es que este sentido, aunque se cataloga como de primer orden en importancia, no es garantía para la existencia de condiciones prácticas y materiales que desarrollen y potencien la planeación, por ello se apuesta porque la norma se supedite a los anteriores sentidos, ya que esta no puede estar desprovista de la acción reflexiva de los actores que le dan vida al activarla. En este contexto parece imprescindible preguntarse por los conceptos de planeación, territorio y desarrollo que subyacen en la norma, pero también por las nociones que requieren ser operadas en la realidad.

Lo temporal de la planeación: acciones en el corto, mediano y largo plazo

La planeación se asume como un proceso y sistema abierto, flexible y permanente que requiere de acciones enmarcadas en tiempos específicos, de acuerdo con su contribución al desarrollo del territorio. Autores como Pichardo (1997: 35-36) y Saavedra (Saavedra et al., 2001: 71) designan el nivel diacrónico para hacer referencia a la condición temporal de los planes así: en el largo plazo se trazan las líneas generales del desarrollo determinando los objetivos sociales, económicos, científico-técnicos, políticos, culturales, espaciales, ecológicos, fiscal-financieros y administrativos deseados y posibles; estos constituyen la base o marco de los planes de mediano y corto plazo. En el mediano plazo se definen acciones tendientes a la organización de la sociedad para el logro de los objetivos de desarrollo, comúnmente el plazo establecido es de 4 a 5 años. Finalmente, en el corto plazo se intentan adaptar las medidas del largo y mediano plazo en función de los problemas coyunturales que van surgiendo; ello se hace con el propósito de regular las fluctuaciones imprevistas en los procesos económicos, sociales y políticos; comprende de 6 meses a 3 años. Debido a las características enunciadas, la planeación supone la integración y la comunicación entre los tiempos, lo cual en palabras de Echeverría (2002: 54) significaría retomar del pasado, asumir el presente y proyectarse al futuro, con una perspectiva de continuidad y permanencia; es decir, se precisa proponer acciones sostenibles en el tiempo.

Lo espacial de la planeación: localización y vinculación de escalas

El sentido espacial dado a la planeación no se aleja de su sentido territorial, el cual es aportado por aspectos que la localizan de acuerdo con su alcance dado por la fijación de sus pretensiones en el territorio. La denominación de tal característica es la de nivel sincrónico puesto que se planifica a escala global centrandolo en el análisis en el conjunto de la sociedad a partir de la interrelación y proyección de los indicadores macroeconómicos y sociales, definiendo políticas nacionales que operan como un marco general en el cual deben inscribirse los lineamientos sectoriales, espaciales o territo-

riales e institucionales. La planeación sectorial se interesa por la desagregación de los indicadores macroeconómicos y macrosociales en función de sectores productivos de bienes y servicios, para definir políticas y acciones que sirvan como marco de referencia para tales sectores. La planeación territorial se ocupa de las cuestiones relativas a la ubicación espacial, se concreta en políticas y acciones referidas fundamentalmente al uso de los recursos espacialmente localizados. Y la planeación institucional pretende el ordenamiento racional de las actividades institucionales dentro de un marco de coordinación y evaluación permanentes, con el propósito de definir políticas y acciones que orientan las tareas que le competen a la institución de la cual se trate (Pichardo, 1997: 35-36; Gutiérrez, 2006: 80). Es así como la temporalidad, expresada en el nivel diacrónico, y la espacialidad, en el sincrónico, son simultáneas, vinculantes y correspondientes. Echeverría (2002: 54) observa la “planeación como escenario potencial para tejer relaciones sinérgicas en términos espaciales, lo cual significaría partir de la existencia simultánea micro y macro fusionando escalas mayores y menores”.

Lo estratégico de la planeación: enfrentamiento de la incertidumbre

La estrategia como adjetivo que califica la planeación tiene un sentido que va más allá de su tipificación metodológica, que enfatiza en la posición competitiva de productos y mercados respecto a las condiciones del entorno, bien sea en el ámbito institucional o el organizacional. De manera contraria, el sentido de la connotación “estrategia” se torna como un requerimiento que debe ser tenido en cuenta en los procesos de planeación, derivado de las condiciones contemporáneas de la sociedad. Como se ha visto, para hacerle frente al contexto actual la planeación está llamada a promover y/o fortalecer prácticas sociales y políticas, que enmarcadas en variables espaciotemporales concretas incluyan la estrategia como característica intrínseca y no como modalidad, tipo o instrumento que puede o no ser asumido. El sentido contemporáneo que en este trabajo le conferimos a la estrategia como elemento fundamental en la planeación es presentado por Rincón (2001: 107) cuando argumenta:

“Lo estratégico supone el reconocimiento de la incertidumbre como uno de sus rasgos estructurales; se trata de develar qué implicaciones futuras tendrá una decisión que se tome hoy. La incertidumbre, o mejor, la baja capacidad de control de los factores económicos (en un régimen de libre mercado) y sociales (por la concurrencia de múltiples intereses) del desarrollo, hace que hoy en la planeación y gestión del desa-

rollo local sea más importante la estrategia que los objetivos como tales. Lo estratégico responde al reconocimiento de la naturaleza social y política de la planeación, a la pretensión de incorporar el conflicto como elemento inherente a la dinámica social, y a la flexibilización de los procesos de decisión frente a la contingencia, asimismo, permite responder a las demandas de los contextos internacionales que crecen con la globalización de la economía y su regulación”.

En consecuencia, la estrategia es un asunto de gran significación en la planeación, debido a que le permite reducir la incertidumbre y hacerle frente a la complejidad a la que se ve sometido el territorio. Un término novedoso tanto por su concepción como por su aplicación, que complementa el sentido estratégico de la planeación, es el de prospectiva; este enfoque conjuga de manera notable las dinámicas territoriales mediante la exploración y visualización anticipada de futuros deseados y posibles a largo plazo, pretensión que se relaciona con el análisis de problemas o situaciones pasadas y presentes, y con el planteamiento de alternativas.

Luego de haber esbozado los elementos que, pensamos, soportan la planeación, se pretende, seguidamente, concretar su noción, justamente a partir de los diferentes sentidos que la renuevan, hacen vigente e incurren en su carácter integral y contemporáneo, ubicándola bajo una concepción más amplia que la obliga a analizar las condiciones por las que atraviesa la sociedad actual, respecto al surgimiento de nuevos intereses, actores y prácticas sociales, y, en consecuencia, a redefinir su papel en relación con su aproximación al desarrollo del territorio.

Ahora se pretende concretar una connotación esencial de la planeación que precise su sentido integral y contemporáneo. La planeación se entiende como un proceso esencialmente de largo aliento; contextualizado, porque conjuga condiciones internas y externas que le confieren el sentido estratégico; es, además, una práctica social y política, en tanto propugna por la promoción y el fortalecimiento de la participación de diversos actores. La planeación es entendida como la constitución del poder compartido necesario para la consolidación de la democracia, que, en consecuencia, precisa de prácticas, esfuerzos, recursos diferenciados y de mecanismos de regulación, legitimación y de control para orientar y contribuir, efectivamente, en un tiempo y en un espacio tangible, a la progresiva obtención de cambios positivos transcendentales como pretensión suprema, reflejo de mejores niveles de bienestar y de desarrollo del territo-

rio. La confluencia interdependiente entre estos elementos esenciales de la planeación, motiva y promueve la propuesta de una noción renovada, integral y contemporánea, y, por ello, efectiva, pertinente, capaz de justificar el desarrollo del territorio en tanto lo imagina, lo alienta, lo fija y lo sustenta de manera decidida. Veamos detenidamente de qué desarrollo estamos hablando.

El desarrollo integral del territorio

El camino que nos conducirá por la noción de desarrollo del territorio nos hará transitar por teorías, concepciones y aplicaciones que, aunque se observan como contradictorias, van complementando y precisando, progresivamente, el panorama y los elementos concretos que dan cuenta de una concepción contemporánea e integral. Al centrar nuestra atención en lo que han significado para la historia de la humanidad los enfoques teóricos del desarrollo, podemos percatarnos de que éstos han estado enmarcados por temporalidades, nociones y precursores que han animado estilos y formas de ver el desarrollo desde grandes perspectivas, como el desarrollo convencional, humano, ambiental, y, finalmente, el desarrollo local o endógeno. Por consiguiente, la noción de desarrollo es compleja en tanto está cargada de múltiples sentidos que la constituyen; dada esta condición, se expondrán las principales ideas que alimentan cada enfoque.

Desarrollo convencional o clásico: crecimiento, riqueza y progreso

El auge de este tipo de desarrollo se dio en la década de los años treinta, época antecedida por la crisis económica de 1929, que dio lugar al Keyniasmo y que supuso la intervención del Estado como medio para solucionar, suavizar y controlar las crisis cíclicas del crecimiento. Pinilla citado por Gutiérrez (1998: 70-76) plantea que el desarrollo es un proceso de crecimiento definido y medible en términos del comportamiento de algunos indicadores económicos, como el ingreso *per cápita*, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), el crecimiento del ahorro, el mejoramiento de los indicadores de bienestar social, tales como los niveles de escolaridad, tasas de analfabetismo, de mortalidad infantil, esperanza de vida, cobertura en salud, servicios básicos, vivienda, etc. (todos asociados a parámetros de validez universal de orden cuantitativo). El desarrollo se consideró por más de cuatro décadas como el proceso tendiente a lograr la transición de sociedades tradicionales y precapitalistas hacia sociedades modernas, conforme el modelo de los países industrializados, mediante la inversión de capitales, la absorción de tecnología, el apoyo a las elites locales y la cooperación internacional; aquí lo social aparece como pre-requisito, acción marginal o punta de llegada del desarrollo económico; los sectores inconformes o populares excluidos, debían ser controlados mediante regímenes de fuerza.

Con la guerra fría y hasta comienzos de los años setenta surge y se consolida la llamada "economía del desarrollo", orientada a la exportación del modelo de los países industrializados hacia los no industrializados; en razón de ello, crecimiento económico y desarrollo terminan convirtiéndose en sinónimos. Las cinco etapas que debía seguir un país para alcanzar los estados de desarrollo de las naciones más ricas eran: sociedad tradicional, precondiciones para el despegue, despegue económico, autosostenimiento y edad del consumo de masas. De esta forma se consagra un planteamiento "binario" en la teoría del desarrollo que opone las llamadas "sociedades modernas" –definidas con adjetivos a los que se otorga un significado positivo tales como urbanas, seculares, industriales, y entre otros, complejas–, a las llamadas "sociedades tradicionales" –asociadas con características opuestas, de significación negativa, tales como rurales, religiosas, campesinas y simples–. El camino hacia el desarrollo para los países no industrializados quedó entonces definido por varios elementos, como la necesidad de una "ayuda externa" que permitiera el arranque del crecimiento, la sustitución de importaciones o industrialización, la protección del mercado interno y la intervención del Estado mediante la in-

versión en planes de carácter nacional o regional dirigidos a la creación de infraestructuras que activaran la economía con una orientación decididamente productiva.

La consecuencia más relevante después de haber experimentado este tipo de desarrollo, fue su quiebre y desgaste, “a partir del cual se evidencian otras propuestas de desarrollo que buscan humanizarlo mediante el énfasis en la calidad humana, las necesidades, los anhelos” (Escobar, 2001: 13-31). En esta línea se encuentra el desarrollo a escala humana que se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles de auto-dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología; veamos de que se trata.

Desarrollo humano: necesidades, satisfactores y libertades

Resulta bastante interesante apuntar el avance conceptual que aportó este tipo de desarrollo, en el cual es significativa la agregación de otros componentes que, aunque apegados al económico, incitan la siguiente premisa concluyente: el desarrollo no debe medirse solo en términos económicos, sino también sociales y políticos, para buscar la igualdad en las oportunidades políticas, sociales y económicas tanto en el plano nacional como en sociedades que han alcanzado mayores niveles de bienestar. Se percibe, por tanto, un cierto grado de independencia entre crecimiento económico y desarrollo humano, que en el largo plazo significa que el desarrollo humano contribuye al crecimiento económico y el crecimiento económico contribuye al desarrollo humano; a diferencia de lo postulado en teorías anteriores, las nuevas teorías y las pruebas disponibles indican que el crecimiento económico y la equidad no necesariamente han de ser metas contradictorias; y tampoco lo han de ser el crecimiento económico y la participación comunitaria. Gutiérrez (1998: 64-69) citando el PNUD (1993), llama la atención sobre la importancia vital de las políticas públicas gubernamentales para dirigir el crecimiento económico hacia la concesión de desarrollo humano, ya que éste no se logra deliberadamente.

Esta premisa empezó a tomar fuerza a raíz de dos hechos fundamentales en la historia económica del mundo: la crisis del Keyniasismo que empezó a surgir precisamente en los años setenta cuando se confirmaron los primeros signos y tendencias de la crisis fiscal del Estado en los países más desarrollados que debían servir de modelo para el resto del mundo; y, la crisis energética de 1973, que contribuyó a destapar en los países capitalistas

occidentales y entre los defensores de la modernización, la concepción de que tal vez el crecimiento económico no fuera ilimitado.

La concepción de desarrollo a escala humana enfatiza los aspectos cualitativos sobre los aspectos cuantitativos del desarrollo. Su interés no está en el crecimiento económico, ni en el mejoramiento de las condiciones de vida, entendidas básicamente como servicios, sino en el desarrollo de las personas. Este tipo de concepción solo se logra con la satisfacción de las necesidades humanas básicas: subsistencia, protección, afecto, conciencia crítica, participación, ocio, creación, identidad y libertad. En el Informe de Desarrollo Humano 1993 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, se planteó que a menos “... que el crecimiento económico sea bien dirigido, puede ser un crecimiento sin empleo más que creador de empleo, sin equidad más que a favor de los pobres, sin participación de la comunidad, sin raíces, más que culturalmente sensitivo y sin futuro más que ambientalmente sano...”. Por lo anterior se concluye que no hay vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano y que tal vínculo solo puede ser forjado a través de una política cuidadosa.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (1997), uno de los grandes exponentes de este enfoque, Manfred Max-Neef, quien postula en su obra *La economía descalza*, que el desarrollo humano se concentra y sustenta en la satisfacción de necesidades humanas y fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto-dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. A mediados del siglo XX el desarrollo adquiere otra dimensión que complementa su visión humana, la sostenible. La dimensión humana entendida como el:

“... proceso de aplicar las opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, abarcando el espectro total de opciones humanas, desde su entorno físico en buenas condiciones, hasta las libertades económicas y políticas...”.

Y la dimensión sostenible, asociada a la estrategia mundial para la conservación, es decir, el desarrollo definido como el conjunto de “... valores, actitudes y motivaciones que rigen las relaciones entre la sociedad y la

naturaleza, y la forma como dichas relaciones se traducen tanto en un sistema de producción y apropiación de los recursos productivos, como en el manejo individual y colectivo de los recursos naturales, el equilibrio ecológico y la realidad de la vida...". Se sugiere así, la vinculación entre el desarrollo humano y el sostenible, de ahí que se supedita el desarrollo humano a su sostenibilidad, aduciendo que este debe apuntar a la protección de los recursos naturales para las generaciones futuras (Gutiérrez, 1998: 64-69; Saavedra et al., 2001: 46).

Desarrollo sostenible

Aunque el desarrollo humano se vinculó con el sostenible, es pertinente concentrarse en la forma y concepción de esta corriente que aparece a finales de los años ochenta y entrada la década de los noventa, como estrategia mundial para la conservación. La presunción básica que lo fundamenta es que la vida sobre el planeta depende de la racionalidad con que se maneje la confrontación entre la necesidad vital del hombre y la sociedad para desarrollarse a expensas de la naturaleza, y la fragilidad, vulnerabilidad y finitud de los recursos naturales. En consecuencia, la calidad de vida de la población está íntimamente ligada a la preservación de los recursos naturales; por ello, las decisiones institucionales que afectan el medio ambiente deben sustentarse en la aplicación de políticas de conservación y recuperación de los recursos naturales, involucrando la participación de los pobladores a nivel local. Tal visión, si bien no abandona el crecimiento económico, le agrega al desarrollo criterios ambientales.

Gutiérrez (1998: 70-76) cita a Brundtland (1988) para centrar la atención en el concepto de desarrollo sostenible, el cual es definido como "Aquel que atiende las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades". Este es un concepto macro, pues involucra no solo al Estado sino a todos los actores de la sociedad civil y muy especialmente al sector productivo. Borja y Castells (1998: 194-195) observan que el desarrollo sostenible es uno de los mayores desafíos de la humanidad. La Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo difundió el concepto, en 1987, con la definición siguiente: "Desarrollo sostenible es la habilidad de asegurar las necesidades del presente sin comprometer la vida de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades". El concepto "desarrollo sostenible" debe enfatizar el desarrollo como incremento de riqueza material, con aumento de la calidad de vida –de definición variable, según la cultura– y la reproducción de las condiciones sociales, materiales e institucionales para seguir adelante con este desarrollo. Por tanto, la sostenibilidad no tiene una única dimensión ambiental, sino que incluye una visión integral del desarrollo urbano.

La consecuencia más relevante del surgimiento de cada uno de estos enfoques del desarrollo es su variada adjetivación que va desde lo económico, humano, ambiental, hasta otras consideraciones que ahora empiezan a añadirse, como endógeno, local, para hacer referencia a lo territorial. Esta última se observa hacia la década de los años noventa y con vigencia en la época contemporánea, tal y como se enuncia enseguida.

Desarrollo territorial: local o endógeno

Como se ha ilustrado, el concepto de desarrollo ha venido evolucionando desde concepciones economicistas hasta las que le han ido dotando de un carácter integral; algunos autores señalan que el desarrollo local expresaría tal integralidad. El desarrollo local corresponde a un capítulo de la política de descentralización estatal, esto es, al fenómeno que consiste en la formulación y ejecución de la política desde instancias in-

feriores al Estado: los entes locales. Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, puede afirmarse conforme sostiene Gutiérrez (1998: 72) citando a Pico de Coaña (1997), que el desarrollo local entendido como cauce de participación del municipio en la creación de la riqueza y la adopción de medidas político-administrativas desde la esfera de lo local para la consecución de la disminución de los niveles de desempleo, constituye la esencia de la descentralización y la escala fundamental para entender la nueva estructuración del Estado como instancia previa a su modernización.

El análisis de este tipo de desarrollo lo plantea Gutiérrez (1998: 64-69) siguiendo a Múnera (1994), quienes sugieren como elementos centrales los que a continuación se enumeran:

- Protagonismo local, en tanto que la población de una zona o territorio asume, de forma individual y/o colectiva, el papel de actor de su propio desarrollo.
- Autonomía en la aplicación de estrategias de desarrollo local sin que ello signifique aislamiento o desconexión con el resto de la región, ni del país.
- Valoración de los recursos ociosos al dinamizar los recursos existentes, de todo tipo, humanos, ambientales, culturales, naturales, económicos, etc.
- Carácter participativo que supone la integración de todos los agentes públicos y privados, económicos y sociales, en todas las fases del proceso de desarrollo,
- Dimensión espacial, dado que la aplicación de los programas debe hacerse sobre un territorio local, de dimensión variable.
- Planificación descentralizada, es decir, no viene impuesta “desde arriba”, se realiza “desde abajo” coordinada, evidentemente, con políticas sectoriales o territoriales de administraciones de rango superior.
-

Se advierte cómo algunas de las características enunciadas en los diferentes enfoques se recogen en el desarrollo local. En sentido estricto, este enfoque pretende la implicación de dinámicas generales o globales a partir de las particulares; se trata, en efecto, de dar vida al argumento de Santos y Fals Borda ya enunciado en la parte referida al contexto, respecto a la relación de mutua incidencia entre lo local-global. Gutiérrez (1998: 64-69) observa una característica relevante enunciada por Múnera (1994) para exponer la importancia de este enfoque, consistente en la activación de las potencialidades del territorio en distintos campos, vistos desde sus propias dinámicas, asunto que pone acento en su carácter endógeno integrador. En sus escritos sobre el desarrollo, Múnera lo ha denominado como desarrollo integral ya que incluye la interacción entre los elementos de la sociedad y la naturaleza, en un marco de perdurabilidad, es decir, de auto-sustentabilidad.

La evolución del discurso del desarrollo, tal como aquí la hemos descrito, da la idea que aunque su presunción es casi natural, “su alcance es básicamente una construcción social, un concepto al cual se le han dado unos contenidos particulares para el cual se formulan estrategias y mecanismos de realización; o bien se conceptúa como una situación indefinida e ilimitada, y cuyos mecanismos de valoración son de orden cuantitativo, y ya se sabe, cualitativo” (Múnera, 2004: 20).

Desde este punto de vista, es preciso advertir cómo la evolución del discurso del desarrollo ha proveído los elementos que, justamente, en la época contemporánea, lo dotan de nuevos sentidos, llegando incluso a reformular por completo su concepción; ello ocurre en virtud a que múltiples actores coinciden en aceptar su probabilidad en términos de los beneficios que conduce. Se observa una consecuencia relevante en tal evolución

que, de acuerdo con Boisier (2002: 182-184) es “el paso del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico a una interpretación actual como proceso, estado intangible, subjetivo, constructivista; da la posibilidad de crear en cada lugar, creación capaz de potenciar la transformación del ser humano en persona humana, en su individualidad y sociabilidad y en su capacidad permanente de conocer, saber y amar. A partir de esta re-conceptualización centrada en la persona humana y en su dignidad como tal (ello se relaciona con la superación del hambre, del desempleo y de la discriminación), la búsqueda de los factores causales del desarrollo se ha orientado hacia un conjunto de ellos. Es claro que el desarrollo, aún concebido como un “producto” intangible, no puede independizarse por completo de la expansión permanente de una base material (crecimiento)”.

Características que fundamentan el desarrollo

En aras de profundizar sobre el desarrollo, se hace un reconocimiento de sus principales características; aclarando que parte de su contenido es aportado por Múnera (2004: 108-181) en su importante obra “resignificar el desarrollo” y Boisier (2002: 168).

El desarrollo como proceso: más que un resultado

El desarrollo como proceso alude a un desenvolverse, a un develamiento del ser desde una perspectiva antológica; en él se revelan las potencialidades del ente. Es un proceso que puede ser estimulado y dirigido hacia puntos particulares, pero no impuesto a partir de parámetros exógenos y que no se contengan en el ente. El desarrollo debe medirse en términos de indicadores económicos, sociales y políticos que expresen la dirección y magnitud del cambio. Cuando el desarrollo se enfatiza y se mide por resultados cuantificables, con frecuencia se descuidan los medios utilizados para alcanzar dichos resultados. Valorar los medios e instrumentos de desarrollo general, permite potenciar desarrollos en campos particulares que finalmente conducen a un mayor nivel de desarrollo global.

El desarrollo con sentido social y político

El verdadero desarrollo con contenido social es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural y, solo secundariamente económico. Se produce desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban dispersas. El desarrollo no conduce a un tipo de humano, sino a la diversidad creciente de los trayectos de vida personales mediante los cuales cada uno combina su identidad personal y cultural con la apertura al mundo técnico y mercantil. El desarrollo del territorio se torna político por el hecho de que responde a un ideal colectivo, en el cual co-existen diferenciados esfuerzos y acciones provenientes de actores sociales, gubernamentales, gremiales y académicos; no puede obviarse que tales esfuerzos se encuentran implicados directamente por las políticas públicas que tienen como principal reto concretar oportunidades que cobijen a amplios sectores de la sociedad.

Desarrollo con perspectiva humana, ética y estética

Las finalidades del desarrollo dependen de imperativos éticos, es decir, temas como la emergencia de preocupaciones en torno a la calidad de vida, la participación en la sociedad, la libertad de expresarse, el respeto a los derechos humanos, la educación, la igualdad de oportunidades, entre otros. El desarrollo es estético porque procura no solo la armonía dentro de su propio proceso, sino en los resultados particulares, evitando desequilibrios y desproporciones; y es humano en la medida en que sea concebido por sujetos como expresión de libertad, capacidad de los individuos para vivir la vida, para valorar y aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir. El término desarrollo humano significa tanto un objetivo que se debe perseguir, como el proceso de ampliación de oportunidades y, también, el nivel de bienestar para alcanzarlo.

El desarrollo auto-sustentable y recreador

Se plantea el mantenimiento de la dinámica del desarrollo a partir de las interacciones adecuadas y equilibradas de todos los elementos que intervienen en él, tanto los naturales como los sociales. No solo se trata de conservar los recursos existentes, sino de contribuir a la generación de nuevos recursos y alternativas en el ámbito de lo social, que permitan a su vez la re-producción de sistemas cada vez más coherentes y orgánicos.

El desarrollo basado en la potenciación de recursos propios: énfasis en lo endógeno

El proceso de desarrollo se estimula y mantiene dentro de las realidades sociales particulares, sin negar la incidencia o estímulos coyunturales que pueden provenir del exterior, y de la interacción con otras dinámicas: el desarrollo depende cada vez menos de estímulos externos. Boisier enuncia de manera semejante el desarrollo *capilar* que da la idea de que este se expande desde abajo hacia arriba y hacia los lados; y, el *descentralizado*, toda vez que en él, la generación de procesos de desarrollo es mayor debido a la posibilidad de actuación del capital sinérgico. Se parte no solo del presupuesto de que existen múltiples recursos no convencionales en cada medio, sino de que dichos recursos se adaptan con frecuencia mejor a las necesidades propias, que aquellos que vienen del exterior. Lo importante es identificarlos y potenciarlos.

Territorialización del desarrollo

La territorialización del desarrollo implica que éste ocurre en lugares habitados que tienen ciertos límites geográficos y simbólicos, éste último es el que da la posibilidad de que el hombre que lo habita interactúe de manera particular con respecto a dicho lugar. En este sentido, el territorio se concibe como un espacio vivido, marcado y reconocido por quien lo habita. José Luis García, citado por Múnera (2004: 177) lo define como un espacio semantizado y, como tal, socializado a través de la interacción social y culturizado por medio de normatividades. Como espacio socializado reúne las siguientes características: se concibe como el sustrato espacial necesario donde transcurre toda relación humana; se delimita a partir de la percepción sensorial y a través de todos los sentidos del individuo; se establece por el uso; es significativo desde la interacción de varios individuos; se modifica dialécticamente en contacto con la actividad humana. Como espacio culturizado, reúne estas otras: se normaliza, las normas establecen “exclusividades negativas” y “exclusividades positivas”, en un mismo territorio se pueden dar normatividades diferentes, que pueden cambiar en el tiempo, medida

que se fundamentan en otros elementos valorativos e ideológicos, éstas se manifiestan con frecuencia a través de signos visibles. Es significativo aludir cómo la planeación incide en las dinámicas físicas, simbólicas y normativas de los grupos humanos en el territorio; por tanto, también está implicada en las formas como se retrata el desarrollo en el territorio. La apuesta, como ya hemos indicado, es que tales incidencias se encuentren intencionadas y orientadas al logro del desarrollo integral del territorio. Esta orientación precisa el pleno conocimiento, contacto y vivencia del territorio por parte de diferentes actores, asimismo, de la búsqueda y movilización decidida, estratégica y persistente de los recursos territoriales que a ello contribuyen.

Siguiendo con nuestra pretensión de aproximarnos a una *noción integral del desarrollo del territorio*, se plantea la identificación y articulación sinérgica e interdependiente de las características que lo sostienen, y su posibilidad de dar respuesta a los imperativos complejos de esta época. Al repasar tales características, se advierte cómo el carácter integral sugerido toca con la propia esencia del desarrollo, en la cual es indispensable señalar como asunto central su connotación como *proceso* que se despliega, expande y evoluciona, para pasar de unas condiciones presentes hacia estadios mejores; parece ser que “pensar en el desarrollo implica algo bueno que nos conduce en pos de algo mejor de lo que somos o tenemos” (Múnera, 2002: 11-19, citando a Elizalde, 1996) desde este punto de vista desarrollo es sinónimo de transformación. Tal sensación de mejoramiento se inscribe en pensamientos altruistas y solidarios ya que se trata de conjugar un tipo de desarrollo que propenda por la *ampliación de oportunidades* para todos, y por la potenciación del hombre al máximo; labor que precisa que los actores que jalonan procesos de desarrollo, tengan la capacidad de relacionar y armonizar *condiciones y dinámicas* sociales, culturales, políticas, económicas, ambientales, tecnológicas, espaciales, enmarcadas en diferentes procesos simbólicos, históricos, filosóficos, científicos, ideológicos, teóricos y metodológicos, que se entrecruzan de manera compleja. La integración de condiciones, dinámicas y procesos, no supone el alcance lineal del desarrollo integral del territorio, ello requiere no solo hacer operativos los preceptos del *desarrollo humano, sostenible y endógeno*, sino, a su vez, apoyarse en *políticas públicas* que lo aseguren.

La ampliación integral del desarrollo del territorio requiere, para poder “ser”, de la *localización de recipientes maleables* que no solamente lo contengan, sino que también lo expresen en un *tiempo determinado*; es esta consideración la que aviva y realza la fuerza del territorio como elemento fundamental de la planeación y el desarrollo: se sugiere que la planeación es portadora (porque señala y conduce) de los cambios que habrán de ocurrir en el territorio que tocan esencialmente con la estructuración de la vida de la población, que se refleja en su organización física, política, económica y social; cabría resaltar que tal pretensión es desencadenada por la aplicación de políticas públicas imaginadas, trazadas y sustentadas para el desarrollo de los territorios. A su vez, el territorio se asume como una puerta de entrada para palpar y hacer evidentes las diversas expresiones del desarrollo.

Conclusión

Después de detenernos, a profundidad, en los sentidos de la planeación y del desarrollo de modo contextualizado, conviene explicitar su relación, vista en una apuesta conceptual que las vincula: la planeación para el desarrollo integral del territorio. Al respecto, queda la pregunta por el ejercicio real y efectivo de la planeación en la época contemporánea para orientar y contribuir al desarrollo; ejercicio que, además de precisar el reconocimiento e intervención decidida de sus sentidos estructurantes, requiere la construcción de procesos metodológicos capaces de reunir el carácter integral del desarrollo. Ello se lograra mediante el acercamiento, tratamiento y análisis confluyente e interdependiente, de consideraciones cualitativas y cuantitativas, que iluminen y retraten asertiva y adecuadamente la ruta estratégica de la planeación hacia el desarrollo que habrá de posibilitar. Lo anterior no es óbice para soslayar las competencias diferenciadas que tienen los actores que protagonizan las dinámicas societales, tales como el gobierno y la base social, gremial y académica, en la construcción participativa del proyecto democrático que apunte al alcance progresivo de mejores estadios de desarrollo.

Los sentidos expresos en el aparte referido a la planeación, seguramente difíciles de conjugar por las razones contextuales expuestas, encauzan el desarrollo integral del territorio al señalar las principales motivaciones de tipo conceptual y operativo que se tornan complementarias en la lucha por conjugarlo. La motivación conceptual aporta claridad respecto al *qué* se pretende alcanzar, resaltando su justificación social y política; mientras que la operativa se encuentra indisolublemente asociada al *cómo* hacerlo. Ambas motivaciones van dejando perspectivas de estudio claramente definidas en la planeación, como lo son su condición óptica, referida a su comprensión, significación y caracterización conceptual; deóntica, asociada al deber ser, en este caso a partir de lo normativo; y, ontológica, que da cuenta de la evidencia empírica. Si la planeación es capaz de pensarse y renovarse desde tales perspectivas, entonces se podrá afirmar que su pretensión suprema materializada en la posibilidad que tiene para imaginar, conducir y gestionar el desarrollo integral del territorio, sería la razón que justifica su existencia, por la vía de la activación de políticas públicas territorializadas.

Bibliografía

- AROCENA, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Dentro latinoamericano de economía humana*, CLAEH, Universidad Católica de Uruguay. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- BOISIER, Sergio (2002). "La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización". En: Seminario "Los estudios regionales en Antioquia", INER. Medellín: Universidad de Antioquia.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus.
- CEPAL (2000). "Principios de la política social y lucha contra la pobreza". En: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- EACHEVERRÍA, María Clara (octubre, 2001). "Alcances y limitaciones de los procesos de participación en la planeación del ordenamiento territorial". En: *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias*. Bogotá: Alcaldía Mayor, Veeduría Distrital.
- EACHEVERRÍA, María Clara (2002). "Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global". En: *Planeación, participación y desarrollo*, Posgrado en Planeación Urbano Regional y Fundación Social. Medellín: Corporación Región.
- EACHEVERRÍA, María Clara (2002). "Re-pensar lo estratégico comunicación". En: MORENO, Cecilia Inés y DUQUE, Paula Andrea (comp.). *Ensayos Forum 19 Miradas al hábitat*. Programa Forum Escuela Internacional del Hábitat y del Desarrollo Local. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- ESCOBAR MONCADA, Fredy et al. (2001). "Las aspiraciones humanas en el desarrollo y su virtualidad en los procedimientos de planeación local en la ciudad de Medellín". En: *Revista Signos Públicos*, vol. 12, No. 3, año 2. Medellín: ESAP.
- FALS BORDA, Orlando (2000). *Acción y espacio*. Bogotá: TM Editores.
- GARCÍA, José Luis (1976). *Antropología del territorio*. Madrid: Taller Ediciones JB.

- GHISO, Alfredo (1998). "Investigación comunitaria, desafíos y alternativas en escenarios de alta conflictividad". En: Primer Encuentro de Talentos, Experiencias y Esperanzas en Investigaciones Comunitarias. Bogotá: REDINCO.
- GUTIÉRREZ TAMAYO, Alberto León (1998). *La participación en la planeación del desarrollo local en Colombia, caso Medellín, período 1986-1996*. Tesis para optar al título de magíster en Estudios Urbano-Regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- GUTIÉRREZ TAMAYO, Alberto León (enero-junio 2006). "El ciclo de intervención social participativo (Cis (p)): Opción metodológica para la participación en la planeación del Desarrollo Territorial en Colombia". En: *Revista de Trabajo Social*, No. 3. Medellín: Universidad de Antioquia.
- ILPES (1980). "El estado de la planificación en América Latina y el Caribe". Ponencia presentada al XII Congreso de Planificación: La planificación posible en la prospectiva sociopolítica latinoamericana. Caracas: CEPAL.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús (2002). "Colombia: ausencia de relato y desubicación de lo nacional". En: *Imaginarios de Nación, pensar en medio de la tormenta*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- MÚNERA LÓPEZ, María Cecilia (2004). *Resignificar el desarrollo*. Trabajo para optar a la categoría de profesor titular. Escuela del Hábitat-CEHAP, Facultad de Arquitectura. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- OBANDO, Álvaro et al. (octubre, 2003). "Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa". En: *La planeación participativa, una apuesta de ciudad*, Cedecis, Con-vivamos, IPC, Fundación Social. Medellín: Corporación Región.
- PARRA ESCOBAR, Ernesto (2001). El proceso de elaboración, aprobación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. En: *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias*. Bogotá: Alcaldía Mayor, Veeduría Distrital.

- PICHARDO MUÑOZ, Arlette (1997). *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Editorial Lumen Humanitas.
- PNUD (1993). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: ONU.
- RINCÓN, Análida (2001). La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. En Trayectoria urbanas en la modernización del estado. En: BRAND, Peter Charles (comp.) Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Medellín: TM Editores.
- ROJAS, Marco (2002). "Políticas sociales y territorio: ¿Nuevo escenario contextual?". En: *Estudio sociales*, No. 110, semestre 2. Santiago de Chile: Corporación Universitaria CPU.
- SAAVEDRA GUZMÁN, Ruth, CASTRO ZEA, Luis Eduardo, RESTREPO QUINTERO, Olga, ROJAS ROJAS, Alberto (2001). *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- SÁNCHEZ MAZO, Liliana María (2005). *Fragmentación social y planeación territorial: Plan de ordenamiento territorial, municipio de Medellín, estudio de caso corregimiento de San Antonio de Prado*. Tesis para optar al título de magíster en Estudios Urbano-Regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- SANTOS, Milton (1997). "Los espacios de la globalización". En: MEDINA VÁSQUEZ, Javier y BARRIO VARELA, Edgar (comp.) *Globalización y gestión del desarrollo regional, perspectivas Latinoamericanas*. Cali: Editorial Universidad del Valle.
- SANTOS, Milton (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- SEN, Amartya (2001). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- VIMESCAS, Fernando (octubre, 2001). "La planeación participativa a 10 años de la constitución: un ejercicio político". En: *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias*. Bogotá: Alcaldía Mayor, Veeduría Distrital.