

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, UN INSUMO EN EL ABORDAJE DEL DESARROLLO RURAL

Violeta Reyna Contreras

Presentación

Si bien han existido considerables esfuerzos y notables avances en la conceptualización sobre el desarrollo rural en países de América Latina, todavía existen vacíos, principalmente en el abordaje, implementación y accionar multi e interdisciplinaria al impulsar un desarrollo rural integral. En Guatemala por ejemplo, lamentablemente siguen existiendo serios rezagos de desarrollo para la población, principalmente indígena y mujeres que habitan en el área rural. Ante esta situación, recientemente se está impulsando la necesidad de tomar en cuenta abordajes conceptuales y metodológicos del análisis, planificación y ordenamiento territorial como otros insumos en la comprensión e impulso del desarrollo rural y sustentable.

La presente ponencia trata de explicar: 1. En qué consiste la propuesta de análisis y planificación territorial, 2. las distintas escuelas de pensamiento sobre la planificación territorial y del desarrollo y cómo estos enfoques impactan y elaboran propuestas diferentes en desarrollo rural, 3.) la importancia que tiene el análisis geográfico social del territorio en su sentido amplio (tomando en cuenta las diferencias de género y etnia); y por último 4. Un análisis preliminar de la política de desarrollo rural en Guatemala y cómo esta se vuelve inoperante al carecer de un enfoque territorial.

La reflexión colectiva del desarrollo sustentable y desarrollo rural, necesariamente pasa por cuestionarnos la forma unilateral o unidisciplinaria en que estamos acostumbrados en el abordaje de una realidad compleja; además que es necesario discutir y reflexionar sobre la articulación o imbricación que debe darse entre niveles, desde lo local a lo nacional y viceversa. En éste sentido la presente ponencia trata de dar algunos elementos para que desarrollemos en forma contextualizada y de acuerdo a nuestras características y problemáticas, abordajes más integrales, más equitativos y más sustentables del desarrollo.

¿Qué es el desarrollo territorial rural?: La apuesta metodológica del análisis territorial, la planificación estratégica y territorial

El análisis territorial es un método utilizado para comprender y dar a entender los procesos, tendencias de cambios y las dinámicas propias al territorio¹. Según las distintas escuelas y los distintos enfoques geográficos (geografía humana hasta la geografía biofísica) el análisis territorial se realizará con distinto abordaje. Sin embargo, el proceso de analizar, comprender y dar a entender qué dinámicas impactan en el territorio, permite tener una aproximación a la comprensión de un

¹ El **concepto de territorio** es amplio; pero para fines de este artículo vamos a considerar que el territorio es una construcción histórica y social, es un espacio vivido, apropiado e imaginado el cual se va organizando y transformando según las condiciones físicas, sociales y políticas y según las ideas, valores y creencias que un colectivo ha desarrollado de ese espacio en el tiempo.

El concepto de territorialidad designa un proceso de apropiación del territorio por un grupo social.

Geográfica y teóricamente, el territorio puede ser definido como la unidad en donde existe una identidad vinculada al lugar de vida. Es decir que el territorio representa las relaciones sociales espaciales, tanto en un sentido espacial como ideológico.

mundo complejo. Permite para fines de desarrollo plantear donde y porqué es necesario realizar inversiones públicas, además de aclarar qué tipo de organización social vinculada al territorio lo está moldeando. Lamentablemente en Guatemala existe un vacío de formación académica en las ciencias geográficas y no es la constante de incluir el análisis territorial en las propuestas de desarrollo rural.

Si bien ha existido una tendencia teórica conceptual de considerar la comprensión del territorio y la participación local como insumos necesarios en las propuestas de desarrollo rural, en términos de propuesta de política y de intervención por organismos internacionales, es a partir del último decenio y principalmente a solicitud del FIDA y del BID, que se impulsa la institucionalización del término de desarrollo territorial rural (DTR). Ahora bien, cómo discutiremos más adelante, esta propuesta contiene un enfoque diferente en el abordaje del desarrollo rural. Según Schejtman y Berdegué, los principales autores influyentes en el tema, definen el Desarrollo territorial rural, DTR, como

Un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.²

En la definición, con carácter bastante económico y con un enfoque de transformación productiva rural para la competitividad económica, se considera importante la concertación de los actores locales por medio de procesos participativos, propuesta que posteriormente es profundizada por La FAO en la definición del “pacto social territorial”. Además se sientan las bases para que en varios países de América Latina se introduzcan los métodos de planificación territorial y planificación estratégica³ para lograr este anhelado “desarrollo rural”. Según la CEPAL,

El concepto de planificación estratégica como lo conocemos en la actualidad surge en los años ochenta en la Escuela de Negocios de Harvard y fue aplicado en primera instancia a la empresa privada, con el fin de alcanzar un alto grado de competitividad en el mercado... Hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones

² Schejtman Alexander y Berdegué Julio A. 2003. **Desarrollo Territorial Rural**. RIMISP, Santiago, Chile.

³ Paralelamente el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, realizó propuestas encaminadas a lo que llama “retomar el crecimiento, aprovechando los avances que se han producido en la gestión macroeconómica, especialmente en materia de control de la inflación”. Reconoce que estos “avances no han bastado para impulsar el desarrollo, sobre todo en el ámbito local; de modo que es preciso encontrar un nuevo enfoque, que rescate la identidad local con sus rasgos culturales propios... renovando los mecanismos de fomento y financiamiento que faciliten la conformación de redes empresariales y fortalezcan el tejido social en el plano territorial”.

competitivas. Se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local.

El mismo documento indica que los principios que rigen la planificación estratégica del territorio se pueden resumir como: Participación de actores locales para la selección de lineamientos, objetivos y metas/acciones para lograr el desarrollo territorial, divulgación de las estrategias seleccionadas, organización para la puesta en marcha de una política de planificación urbana, organización mixta en donde participen el gobierno local junto a los actores económicos y sociales, proyección multi o transectorial de acciones sectoriales y búsqueda de bienestar colectivo fundado en la satisfacción de intereses diversos.

Las propuestas del desarrollo territorial rural y la planificación estratégica territorial son justificadas por los autores, indicando que la centralidad que ha existido en las propuestas de desarrollo rural ha sido poco incluyente, en algunos países de América latina con debilidades en la planificación regional. Además se expone como argumento principal la necesidad de fortalecer el desarrollo local para actuar desde el territorio en el contexto de globalización.

La nueva tendencia: El pacto social territorial

La propuesta de trabajo desde la FAO de los últimos años para el desarrollo rural ha consistido en el denominado desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN) que presenta una reflexión en torno al enfoque sistémico territorial y una propuesta de intervención en territorios donde se producen múltiples y/o competitivos usos de la tierra y sus recursos. El enfoque se basa en que los aspectos territoriales que generan competencia o son estratégicos en el territorio, son necesarios discutirlos en una mesa de negociación, en donde todos los actores interesados puedan participar en la discusión sobre la problemática territorial y colaborar en la construcción de un Pacto Social Territorial.

Si bien la propuesta de entender el territorio desde lo local es sumamente necesaria para un desarrollo rural incluyente y participativo, no queda claro ni se discute en las propuestas anteriores, la visión de desarrollo y los espacios de discusión y actuación en procesos de concertación que puedan tener los actores locales. Es importante considerar, que si bien el enfoque teórico del desarrollo territorial considera la actuación y mecanismos de concertación con los actores del territorio, no se profundiza sobre la ruta metodológica a seguir para lograr superar los problemas de representatividad y de liderazgos locales y cómo desarrollar mecanismos de cumplimiento para los consensos negociados. Además es importante recalcar que las propuestas de desarrollo local para que realmente sean territoriales, deberán considerar el análisis del territorio en su sentido amplio, es decir, construir identidad territorial de acuerdo a las dinámicas sociales y de poder y de acuerdo a la visión de desarrollo. La articulación entre los niveles locales- municipales y departamentales, regionales y nacionales son retos todavía necesarios de superar. Si bien no se pueden desarrollar políticas centralizadas que no toman en cuenta las desigualdades expresadas en el territorio por etnia y por género. Por el otro lado, el desarrollo local que no toma en cuenta las distintas expresiones de un voraz sistema económico global quedará en muchos casos con pocas herramientas para lograr mecanismos de resistencia y de negociación.

En Guatemala, por ejemplo, después de las políticas de ajuste estructural que debilitaron las instituciones del estado y como consecuencia del conflicto armado, ha habido poca presencia gubernamental en el territorio en aspectos de planificación. La desconfianza hacia un estado centralizado incide en los espacios de participación que puedan tener los actores. Además la debilidad del estado en los procesos de planificación del desarrollo se ha evidenciado en considerar prioritarios los procesos de programación y poco se avanzó en procesos de visión de desarrollo de largo plazo.

Otro reto importante de superar para lograr una efectiva participación de los actores locales para los procesos de desarrollo, es que muchas veces no se cuenta con información transparente y con acompañamiento técnico especializado en el análisis del territorio que pueda brindar elementos de juicio para la discusión. En esta desigualdad de condiciones para la negociación, muchas veces los actores locales no logran articular propuestas “estratégicas territoriales” requeridas para una adecuada concertación. En algunos casos, las asociaciones de base se quejan que la metodología de planificación estratégica territorial está muy focalizada en determinar las potencialidades del territorio, pero sin lograr una discusión de cómo, para qué y para quienes podrían ser los beneficios de explotar esas potencialidades, es decir algunos actores expresan su inconformidad en el proceso, aduciendo una utilización del conocimiento local para lograr intereses de capital extranjero.

¿Y cuáles son los aportes del desarrollo territorial rural?

Según Bebbington un proceso de desarrollo territorial rural se acerca a su definición en cuanto existan condiciones necesarias que generen las siguientes características:

- Las formas reales de concertación entre distintos actores propician una identidad territorial,
- Las instituciones promuevan la concertación entre el estado y la sociedad civil, y la concertación entre diferentes niveles y agencias públicas.
- Existan diversidad de posibilidades económicas para el área rural (agrícolas y no agrícolas).
- En el análisis y propuestas se incluyan y promueva la vinculación entre lo urbano y lo rural.
- Exista la posibilidad de una transformación productiva incluyente en donde se reduzca la pobreza y la desigualdad

Tomando en cuenta la propuesta inicial de la planificación estratégica territorial que se basa en el análisis estratégico de potencialidades, la propuesta es bastante economicista, y el supuesto es que el desarrollo de los territorios depende de darle un carácter competitivo. En este sentido, es importante discutir más el rol que juega el estado en su función de regulación de los mercados. Además de no olvidar la congruencia de políticas públicas que el estado debe desempeñar en la atención de las necesidades sociales de la población. Si bien es importante considerar mecanismos de reactivación económica en regiones con

bajos niveles de productividad y tratar de generar empleos, es importante no olvidar que el problema fundamental de la distribución de la riqueza y de la acumulación de ganancias y de intervención que muchas veces no llegan a la población vulnerable y excluida, como los grupos indígenas, es un tema por demás fundamental que no debería de ser excluido en el debate tan importante como el de la intervención en el territorio.

De la planificación estratégica a la planificación integral del territorio

Conocer las potencialidades del territorio y discutir de cómo estas potencialidades pueden ser utilizadas para el desarrollo de territorios competitivos que generen empleos, debe de llevarnos a considerar una serie de preguntas fundamentales en el análisis: ¿Existe una visión de desarrollo consensuado del territorio, principalmente en aquellos territorios con una cosmovisión propia de los pueblos indígenas? ¿Para qué y para quienes del territorio serán los beneficios? ¿Están siendo tomados en cuenta los impactos ambientales y sociales del aprovechamiento de las potencialidades del territorio?

¿Existe un riesgo de pensar que el crecimiento económico puede considerarse como sinónimo de desarrollo? ¿Cuál es el modelo de desarrollo que están siguiendo los países y cómo se traduce este modelo a un modelo de desarrollo rural?

Las potencialidades del territorio: una mirada extractiva y una mirada de resistencia

Algunos estudios realizados (Bebbington, Elías, etc) sobre el rol de los movimientos sociales frente a la minería y actividades extractivas recientemente desarrolladas en países de América latina, muestran que existe un conflicto entre las distintas visiones de desarrollo territorial, por un lado la visión de desarrollo elaborado desde las instituciones externas y por otro lado el concepto de desarrollo elaborado desde la cosmovisión y los espacios de vida cotidiana, es decir "el espacio, apropiado, vivido e imaginado" por la población que ocupa un territorio.

Según Bebbington, este conflicto entre la visión encontrada del desarrollo se debe a la falta de acuerdos entre los actores para establecer cuáles deberían de ser las bases productivas para un DTR; que tipos de espacio y relación sociedad-medio ambiente deberían ser producidos en el proceso del DTR; la deseabilidad de sustituir entre diferentes tipos de activos en el proceso de DTR, y quienes deberían controlar este proceso. Según el autor, el desarrollo de actividades extractivas cuestiona y promete desarticular las formas existentes (y tradicionales) de producción y de ocupación del espacio. "Coloniza" estos mundos de la vida cotidiana (según Habermas).

REFERENCIAS

- ELIZALDE HEVIA, Antonio, *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 2003. (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/11852/sgp29.pdf>).
- _____ *Los movimientos sociales frente a la minería: disputando el desarrollo territorial andino*, (<http://www.ibcperu.org/doc/isis/7594.pdf>, <http://www.ibcperu.org/biblioteca/resultado.php>).
- FAO (<http://www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/dctos.htm>).
- IICA (<http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/DesRural/Publicaciones%20Desarrollo%20Rural/ENFOQUE%20TERRITORIAL%20DRS.pdf>)
- SCHEJTMAN, Alexander y Julio A. Berdegú, 2003. *Desarrollo territorial rural*, (<http://www.grupochoylavi.org/php/doc/documentos/desarrolloterritorial.pdf>).
- El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile* (<http://politicaspUBLICAS.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20100623202500.pdf>).
- La GTZ en países andinos* (<http://www.cipotato.org/publications/pdf/003723.pdf>).