

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 interdisciplinar 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.

La consideración y tratamiento de los territorios puede proporcionar, a las estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial, una unidad de conjunto, necesaria para afectar positivamente las capacidades endógenas y enfrentar los desequilibrios propios en cada territorio, reconociendo los múltiples usos del espacio geográfico, las propiedades ambientales, las formas de producción económica, la identidad, la organización social, las redes de poder, el acceso y uso de los recursos materiales e inmateriales, la institucionalidad del Estado, etcétera.

Desde esta perspectiva sistémica y multidimensional, el punto de partida de todo proceso de planificación territorial será diagnosticar introspectiva y prospectivamente las dinámicas que subyacen en la configuración de las relaciones de poder en los espacios sociales, como motor de los procesos de construcción territorial. Y los análisis prospectivos, base para la visión y estrategia del desarrollo territorial, también las tomarán en cuenta como supuestos y como estructuras para transformar en caso de que representan barreras para la emergencia del desarrollo humano sostenible en el territorio. .

4. El desarrollo territorial como acción estratégica desde el enfoque sistémico

Desde la revisión de la literatura reciente sobre el desarrollo territorial en América Latina, se advierte una diversidad de ideas, pero que pueden apuntar en una misma dirección:

4.1. La naturaleza del desarrollo territorial

Manzanal *et al.* (2009), en su estudio sobre experiencias de desarrollo rural territorial en tres provincias de Argentina, resalta las novedades y continuidades que el concepto de “desarrollo territorial rural” (DTR) introduce respecto a la noción más tradicional de desarrollo rural. Particularmente, sobresale el interés en abordar tres aparentes dicotomías:

a) campo – ciudad; b) espacio rural – urbano; c) autoconsumo – producción; y sobre todo, el hecho de definir el territorio como “una construcción social” que se expresa “a través de una serie de relaciones sociales” (Schejtman y Berdegué, 2006).

En esa misma línea, Méndez (2002) insiste en la importancia de la “organización institucional” del territorio caracterizado por “las relaciones sociales de cooperación y compenetración”. Caravaca (2005) aproxima dicho concepto a la idea de “gobierno relacional”, es decir, la posibilidad de que un territorio se estructure alrededor de una serie o una red de actores que, junto al aparato estatal, son capaces de estructurar nuevas dinámicas políticas, económicas y culturales en el espacio. Se trata del nuevo “nosotros” que Boisier (2004) apunta como fuerza motora de los procesos de estructuración territorial en América Latina.

Y, sin embargo, la misma Manzanal (2009) critica esta visión excesivamente optimista sobre el territorio, que apenas se aplica en situaciones “excepcionales, particulares y contingentes” en la región latinoamericana, en tanto las relaciones entre los actores y entre estos y el Estado están marcadas por asimetrías y formas diferentes de ejercer el poder en el espacio (Lopes de Souza, 1995). El territorio —y, por lo tanto, el eventual desarrollo territorial— está “definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”. El concepto clave no sería el consenso o la posibilidad de construcción colectiva, sino el poder, “quién domina o influencia, y cómo domina o influencia en ese espacio” (Manzanal, 2009). En esa misma lógica, en su estudio de experiencias de desarrollo local a partir del turismo en Brasil, Helmsing y Ellinger (2011) insisten en la dimensión histórica del proceso de construcción de instituciones entendidas como “arreglos durables entre actores sociales” que se acumulan y posibilitan a lo largo del tiempo, fuertemente influidos por la historia previa donde las asimetrías del poder eran probablemente más acusadas. “Las redes tienen historia”, insiste Caravaca al comentar el caso

latinoamericano. Sea lo que fuere, es claro el rol central de los actores en la configuración pasada, presente y futura del territorio, y sus “interacciones y articulaciones” (Helmsing, 2011) o “negociaciones” (Quispe, 2006) son cruciales para condicionar su proceso de desarrollo.

4.2. Los catalizadores y limitantes del desarrollo territorial

Más que una discusión en torno al concepto teórico de territorio, lo que se advierte en el panorama latinoamericano es un interés por los factores que pueden promover u obstaculizar el desarrollo territorial. Esto lleva nuevamente a los múltiples intentos por definir qué se entiende por “desarrollo territorial”. Manzanal (2009) aclara que se trata de un concepto polisémico sobre el que no existe consenso respecto a si es “finalidad o proceso”; en todo caso, desde su visión más política, apunta a que se trata de un proceso de transformación de las relaciones de poder para favorecer la inclusión y la mayor autonomía de la población de un territorio.

Por su parte, Quispe (2006) plantea un ideal de “desenvolvimiento armónico” que promueve la cohesión social y territorial desde una perspectiva multidimensional orientada hacia la cooperación, la negociación y la transformación institucional. En una lógica similar, Helmsing y Ellinger (2011 citando a Ray, 1999) hablan de la pluralidad de “caminos del desarrollo”, donde el peso de la inercia histórica puede ser fundamental para encauzar las posibilidades del desarrollo de un territorio a través de un proceso de consolidación. A través de su estudio de caso de experiencias de desarrollo turístico en Brasil, estos autores identifican un camino “endógeno”, donde lo que se fortalece son las capacidades comunitarias locales al buscar retener beneficios económicos dentro del territorio, así como la participación ciudadana, y otro camino “exógeno”, que promueve la vinculación con los circuitos globales. Ambos caminos no son dicotómicos;

se trataría, más bien, de una multitud de opciones que se consolidarán dependiendo del proceso histórico de un territorio.

En ese marco de opciones, es posible identificar con mayor facilidad los factores que facilitan o dificultan los procesos de desarrollo. En su estudio sobre los procesos de producción de fruta en México, Martner (2006) plantea que la apertura comercial entre Estados Unidos y México abrió importantes oportunidades para el desarrollo de territorios con capacidad para vincular su producción con la demanda del mercado estadounidense. Y, sin embargo, esas oportunidades son aprovechadas de forma diferenciada por los actores. Por una parte, los actores empresariales más dinámicos, de mediano y gran tamaño, desarrollan mayor capacidad de innovación tecnológica, organización y vinculación con otros actores extraterritoriales. De otra parte, se evidencia el rol clave de algunas agencias del Estado en tanto facilitan esos vínculos, permiten el acceso al crédito o invierten en infraestructura. Finalmente, resalta la importancia de la organización social de los actores en tanto algunos gremios de productores y asociaciones comunitarias logran también encadenarse o servir de intermediarias en los procesos de cambio que surgen en este nuevo contexto. En síntesis, la clave para facilitar ese desarrollo “exógeno” está en la dinámica de las empresas, el apoyo estatal y la organización social.

En esa línea, pero desde una visión más amplia, Caravaca (2005) insiste en la importancia de las dinámicas de aprendizaje “social” en el territorio, las capacidades de interacción entre actores y la efectiva movilización de recursos territoriales que pasan a constituirse en capitales territoriales. Es decir, que aparecen con claridad una serie de factores catalizadores del desarrollo territorial, unos “suaves” vinculados a conocimientos y vinculaciones y otros “duros” asociados al aprovechamiento de los recursos patrimoniales del territorio, las “ventajas comparativas” a las que también alude Martner (2006).

En su repaso por los “caminos de desarrollo”, Helmsing y Ellinger (2011) reconocen a su vez otra serie de factores. Así como Martner (2006), reconocen el rol clave de los actores extraterritoriales, sin necesariamente atribuirles un juicio de valor, en el sentido de que la territorialidad (o la falta de ella) no garantiza la promoción de una visión “endógena” de desarrollo y viceversa. El rol del Estado, sobre todo a nivel regional o nacional, es fundamental, ya que sus orientaciones políticas pueden promover un determinado camino y, por lo tanto, no son neutrales. También se plantea el rol central de los actores locales, sobre todo a nivel de su heterogeneidad y capacidad de entendimiento. A mayor diversidad de interés y menor cohesión, tenderán a prevalecer los intereses de los más poderosos. Manzanal *et al* (2009) identifica tres limitaciones de las políticas de desarrollo rural territorial en Argentina a la luz de esa aspiración de transformación de las relaciones de poder: la presencia dominante del Gobierno nacional que dificulta la consolidación de las redes de actores locales; la abundancia de interacciones coyunturales entre actores sin que realmente se construyan articulaciones más permanentes y negociadas, las cuales, en todo caso, se dan entre Gobierno y ONG; y finalmente, el no cuestionamiento de las operaciones de grupos hegemónicos que mantienen su poder territorial, ya sea porque controlan algunos recursos o monopolizan la interacción con otros actores extraterritoriales.

Esta revisión permite dilucidar algunos elementos que propician el desarrollo territorial: conocimientos e innovación, redes de articulaciones más o menos profundas entre actores dentro y fuera del territorio, movilización de recursos que se convierten en capitales o activos territoriales (Méndez, 2002), transformación de las relaciones de poder en pos de mayor autonomía. Mientras, se reafirman los factores limitantes: dispersión de los actores; interacciones superficiales entre los mismos; inercia de procesos históricos que limitan las posibilidades locales. Ello coloca, al centro del debate, el tema de las capacidades.

4.3. Síntesis e implicaciones para la planificación del ordenamiento y el desarrollo territorial

En síntesis, en función de nuestro análisis de las capacidades de planificación, el desarrollo territorial es un proceso interactivo, social, cultural, económico y político, en el cual se busca canalizar los esfuerzos conjuntos de los actores implicados en este sistema para transformar sus elementos estructurales, concertando una visión alternativa del territorio y nuevas estrategias para construirlo.

Los planes de desarrollo territorial no son una receta general y no pueden serlo, bajo el entendido de que, al ser un instrumento de política, responde a demandas y potencialidades existentes en territorios concretos que han sido configurados históricamente. El proceso de planificación territorial, por otra parte, debe estar orientado por una visión paradigmática de desarrollo compartida por el sistema de actores y por los agentes que apoyan técnicamente su construcción (Méndez, 2002).

PARTE II: LA PLANIFICACIÓN Y LAS CAPACIDADES DE PLANIFICACIÓN

5. Planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

5.1. El proceso político y técnico de la planificación territorial

La apropiación y aplicación de esta conceptualización sistémica y multidimensional del territorio, y como un proceso complejo de negociaciones entre actores con intereses diversos —a veces convergentes, pero muchas veces divergentes y en conflicto— y poderes asimétricos, en función de determinadas finalidades, a través de estrategias concertadas, demanda un poder importante de concertación y articulación del sistema de actores, tal como lo han anunciado Manzanal *et al* (2009). A partir de este hecho, la planificación, como ejercicio político y técnico, se ha identificado

en la literatura como un proceso central y determinante en la conceptualización del desarrollo territorial expuesto.

En consecuencia, la planificación adquiere una clara relación con la gobernanza regional o territorial, es decir, con la “regulación y autoregulación del territorio” más allá de la regulación y el fomento del Estado, por la participación del conjunto de actores dentro del campo de acción regional (Universidad de Kaiserlauten, 2014).

Bajo esta óptica, la planificación del desarrollo se concibe como un proceso articulador de estrategias formuladas y ejecutadas por diferentes actores. Es importante poner atención a las formas a través de las cuales diferentes actores que comparten un mismo territorio construyen la visión de desarrollo, soportada en unos medios y recursos necesarios para generar riqueza y distribuirla. El desarrollo territorial requiere de metodologías de planificación que respondan a las características específicas de los territorios, dentro de sistemas nacionales robustos que den coherencia a las planificaciones realizadas a múltiples escalas y con diferentes énfasis “sectoriales” para que el proceso pueda desembocar en acciones estratégicas de transformación territorial.

De acuerdo a Méndez (2002), el ordenamiento territorial debe ser considerado como uno de las seis componentes claves del desarrollo territorial conjuntamente con mecanismos para garantizar el bienestar social, sostenibilidad ambiental, gobernanza, identidad cultural y competitividad económica. Sin este componente del ordenamiento, el desarrollo territorial perdería capacidad de transformar el espacio geográfico y la espacialidad de las relaciones de poder (Manzanal *et al.*, 2009).

De acuerdo a (Massiris, 2005), “el ordenamiento territorial activo [...] busca modificar los desequilibrios del desarrollo regional [...] su carácter activo deriva de la intervención volun-

taria y dinámica del Estado sobre el territorio [...] para inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente”. Por tanto, el ordenamiento territorial adquiere la doble dimensión de función pública y conjunto de instrumentos. Resulta entonces que el ordenamiento del territorio cumple dos funciones básicas: 1) de coordinación, de las diversas exigencias de uso del territorio y 2) de ordenación, al garantizar la distribución de las exigencias de uso en el territorio. Ambas funciones se materializan a través de los diversos planes de ordenamiento territorial, vistos como instrumentos de la política pública territorial.

Estos instrumentos de ordenamiento territorial tienen una práctica consolidada, fundamentada en los parámetros clásicos del urbanismo, es decir, apoyados del lado de las ciencias de la geografía, ingenierías, diseño urbano y arquitectura. Esta lógica ha sido objeto de numerosas críticas, sobre todo por su carácter tecnocrático y poca adaptación a la dinámica política de la gestión. Diversos autores como Borja y Castells (1997), Maldonado (2006) y Rosales-Montano (2010) insisten en un enfoque estratégico fundamentado no en el diagnóstico, sino en la construcción social de una visión de desarrollo, que orienta tanto la recolección de información como la formulación de proyectos detonadores de procesos territoriales. Uphoff (1996) propone construir un nuevo paradigma de planificación que critica la visión lineal desde seis ángulos complementarios: 1) su carácter de proceso; 2) el paso de lo ideal a lo posible; 3) pasar de lo normativo a los estímulos; 4) relevar lo prospectivo; 5) estimular la participación; 6) la complejidad.

Borja y Castells (1997) denominan a este nuevo paradigma “planificación estratégica”, con cualidades como lo iterativo, la importancia de la visión, las articulaciones multiescala y los proyectos detonadores de procesos territoriales. Por lo tanto, la planificación territorial es un proceso deliberado que articula a diferentes actores con el objetivo de trabajar conjuntamente en función de objetivos y

apuestas estratégicas, además de beneficiar sus intereses particulares y optimizar las capacidades y recursos existentes del territorio.

Lo anterior devela el carácter político de la planificación, más allá de su esquema técnico integrado por unos métodos e instrumentos. Por lo tanto, la planificación demanda la participación activa del sistema político y de los gobiernos que lo integran; de las organizaciones sectoriales, de las organizaciones de base territorial y de la empresa privada, además de la coordinación entre las instituciones gubernamentales, en sus diferentes escalas, responsables de implementar políticas públicas de impacto territorial.

Los planes de ordenamiento y desarrollo territorial constituyen instrumentos de política pública que orientan y racionalizan la acción del gobierno con otros actores, generando sinergias de acuerdo a sus capacidades e intereses. Las políticas públicas son instrumentos diseñados para lograr fines determinados. Bajo esta perspectiva, la planificación debe verse como un campo de poder y relaciones (Bourdieu, 2003), donde cada actor participa con distintos recursos (económicos, culturales, sociales) de los que echa mano para entrar en el juego del poder. Definitivamente, dependiendo del uso que los actores hagan de sus recursos y del tipo de relaciones entre ellos, así será la dinámica territorial.

La planificación, como acción política y técnico-instrumental, se encuentra inscrita dentro del funcionamiento de los sistemas territoriales de actores. Como proceso, la planificación es de fundamental importancia para la concertación de acuerdos y consensos sobre los principios y valores que orientarán las estrategias del desarrollo territorial, así como es importante también la participación y los mecanismos para garantizar la inclusión de los actores relevantes en estos acuerdos territoriales. La planificación adquiere, entonces, una nueva dimensión relacional o de negociación según indica (Forester, 2012), lo que a su vez demanda nuevas capacidades de parte de los

actores involucrados en los procesos, incluyendo los impulsores políticos de la convocatoria y profesionales facilitadores.

Nuevamente, de acuerdo a Manzanal, Arqueros y Nardi (2009), la transformación planificada de un territorio conlleva a cambios positivos o negativos en las estructuras de poder, dependiendo de los intereses que se promuevan y de la capacidad de establecer consensos entre los actores claves que dinamizan el territorio en todas y cada una de sus dimensiones. Como define Girardon (2010), el ordenamiento territorial es el “ordenamiento de los poderes que se ejercen en el territorio”, lo que se puede generalizar a la planificación del desarrollo más amplia.

En este punto, existe evidencia empírica que demuestra que la capacidad de iniciativa de los diferentes actores se caracteriza por la distribución desigual de poder (Manzanal *et al.*, 2009), afectando sobre todo a sectores y actores excluidos, como es el caso de las juventudes, las mujeres, la población adulta mayor, entre otros. La falta de un abordaje adecuado de esta situación afectará la dimensión política de este proceso, lo que irremediablemente le hace perder legitimidad y efectividad en relación con las finalidades últimas del deber ser del desarrollo territorial, humano y sostenible.

Considerando todos estos elementos, aquí se plantea que el proceso de planificación estratégica del desarrollo y ordenamiento territorial, lejos de ser lineal, es dialéctico y de aproximaciones sucesivas; es decir, conlleva dinámicas de retroalimentación, a la medida que se va avanzando, para actualizar y afinar el diagnóstico, las líneas estratégicas, las decisiones sobre inversiones y los procesos de implementación; y también, para aprender de ejercicios anteriores con el fin de innovar en el diseño de procesos futuros. En términos metodológicos, la planificación es concebida como un proceso participativo articulado por diferentes etapas interconectadas entre sí, donde se entrecruzan el diagnóstico de las dinámicas

actuales e históricas, la validación social de la información y hallazgos, la construcción de análisis prospectivo, escenarios analíticos y una visión deseada pero viable del territorio a largo plazo, la definición de lineamientos y acciones estratégicas, la factibilidad de los programas, proyectos y acciones específicas, así como la gestión política, técnica, administrativa y financiera, la implementación, y el monitoreo y evaluación, según sea la dinámica generada por los actores impulsores y participantes en el proceso de actual planificación y sus antecedentes, en relación con el territorio y el entorno.

La planificación territorial debe verse, entonces, más como un proceso de intervenciones sucesivas, continuas, que permite mejorar los instrumentos de política para lograr objetivos y visión de desarrollo de la mejor manera. Más allá de formular planes, lo estratégico es la misma práctica de planificar, lo que lo hace algo “no acabado” por definición. Los planes estratégicos se convierten en un instrumento de política pública que orienta el diseño e implementación de otros instrumentos y herramientas más específicos necesarios para aprovechar, de mejor manera, las potencialidades y disminuir los desequilibrios territoriales.

La planificación territorial también se define como un proceso de transformación del escenario territorial; se planifica a partir de lo que existe y en función de visualizar un escenario futuro que mejore la calidad de vida en un espacio determinado. Inicia conociendo la configuración histórica y estructural del territorio y, sobre esta base, identifican y analizan tendencias fuertes y emergentes en las dinámicas territoriales, las cuales son llevadas al futuro para la construcción de escenarios, y una visión y objetivos de desarrollo con contenido integral-holístico.

Por esta razón, la planificación es un proceso que debe estar encaminado a fortalecer aquellos arreglos institucionales entre actores que aseguren los mejores resultados y

el mayor impacto en la transformación positiva del territorio.

Con base en una revisión de la práctica de construcción e implementación de planes estratégicos participativos de desarrollo territorial en El Salvador, de relevancia específica para el presente trabajo, Bran, Cummings y Ferrufino (2014: 9) argumentan que “deben ser concebidas como procesos de fortalecimiento de capacidades técnicas y políticas de planificación, con resultados tangibles que se perfeccionan y ajustan progresivamente en el tiempo. La prioridad principal de inversión para impulsar la planificación del desarrollo territorial, debe ser el fortalecimiento de estas capacidades complejas en los actores territoriales, quienes son protagonistas e impulsores de los procesos, así como de las instancias técnicas y sus equipos encargados de facilitar técnicamente e impulsar, desde la política pública, estos procesos en El Salvador. Por lo tanto, la meta estratégica de medio y largo plazo es invertir en fortalecer las capacidades institucionales de planificación del desarrollo territorial en El Salvador”.

5.2. De la elaboración a la implementación de planes en la gestión del desarrollo territorial

Del proceso de elaboración de los planes de desarrollo territorial, se deben derivar intervenciones bajo la forma de políticas, programas y proyectos como ya lo adelantaban Borja y Castells (1997). Estas, a su vez, requieren de una gestión capaz de orientar las acciones del sistema de actores, bajo el liderazgo del actor político institucional que cuenta con las competencias para impulsar la coordinación en el territorio y con actores relevantes de territorios colindantes y del ámbito nacional e internacional.

La gestión territorial debe de enmarcarse dentro de un proceso de territorialización de las políticas públicas, transitando desde una lógica centralista y sectorializada, hacia una más desconcentrada y descentralizada del

ejercicio de las competencias de las políticas públicas, coordinadas intersectorialmente en respuesta a las demandas articuladas desde los territorios. Así podrá ser más eficaz en promover la sostenibilidad del desarrollo, considerando los siguientes parámetros:

Potenciar el equilibrio territorial (articulación de planos y dimensiones; superación de desequilibrios, transferencia de recursos y competencias, regulaciones y normativa).

- Potenciar el uso y conservación de los recursos endógenos del territorio.
- Favorecer el desarrollo integral de la población.
- Garantizar la promoción a través del apoyo de técnicos y especialistas que tienen como función promover sinergias entre el Gobierno nacional con los gobiernos locales, entre las ONG y entre las organizaciones comunitarias.
- Fortalecer la organización y la acción política de las comunidades y ciudadanía en general.
- Promover la coordinación interinstitucional con gobiernos municipales afines, con el Gobierno nacional, con la cooperación al desarrollo y con ONG.
- Impulsar e institucionalizar la comunicación y socialización del proceso de planificación entre los actores, ciudadanía y cooperantes para empoderar la visión territorial y asegurar estos objetivos.

Todo lo anterior reitera la importancia del despliegue de las capacidades como elemento de intermediación entre los aspectos más estructurales de la planificación y la gestión asociativa democrática del proceso, tomando en cuenta las lógicas diversas y disparidades de poder en el sistema de los actores relevantes.

PARTE III: CAPACIDADES DE AGENCIA Y DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

6. Capacidades de agencia de los actores en el desarrollo territorial

6.1. Construcción de capacidades como proceso histórico

La construcción de capacidades en actores territoriales es un proceso histórico. En este sentido, Ellacuría (1990: 577) argumenta que, en su esencia, la historia es un proceso de “apropiación de posibilidades y creación de capacidades”, como elementos emergentes y novedosos en contextos concretos, y esfuerzos por problematizar nuestro entendimiento de estas realidades y enfrentar problemáticas específicas. Las novedades históricas reales no están en las cosas, sino en las capacidades para producirlas, pensarlas y utilizarlas. Y la construcción de capacidades es un proceso de posibilitación, de apropiación de posibilidades, o “realización histórica de lo posible”. Argumenta que, en este proceso, la creación de capacidades está ligada en su esencia a la construcción de sujetos individuales, pero especialmente de sujetos colectivos de transformación de la realidad.

En nuestra conceptualización, se retoma plenamente esta idea del “sujeto colectivo” para aplicarlo a las transformaciones territoriales implicadas en la construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial, en la figura del equipo o grupo impulsor del proceso. También, lo fundamental es entender y propiciar los procesos históricos para la construcción de sus capacidades de actuación.

Amartya Sen argumenta que, en la esfera personal y familiar, el nivel de bienestar o desarrollo humano de las personas “depende del conjunto disponible de sus capacidades para funcionar” (Córdoba, 2007) o la “capacidad para lograr funcionamientos valiosos” (Sen y Nussbaum, 1993). Las capacidades

reflejan un conjunto integrado de funcionamientos que “representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir” (*ibidem*). “Dados sus valores, el conjunto de capacidades de una persona —bajo el enfoque de Sen (1985a; ver también Robeyns, 2005)— depende de recursos a los cuales tiene acceso y de los factores que inciden en su habilidad para utilizar estos recursos para lograr funcionamientos deseados” (Lessmann y Rauschmayer, 2013: 97). Y relacionando capacidades con libertades se hace evidente la importancia de “*las dinámicas de poder que forman parte del proceso histórico de consecución del bienestar social.*” (Córdoba, 2007:18, énfasis añadido).

Como enfatizan Bastiensen *et al.* (2015) es fundamental comprender y fortalecer las capacidades individuales de las personas involucradas en las dinámicas territoriales, para crear trayectorias personales y familiares de desarrollo humano y sostenible. Sin embargo, reconocen que el despliegue de estas capacidades y los resultados logrados son facilitados o dificultados por el contexto socioinstitucional a diferentes escalas territoriales que habilita o limita las capacidades y los resultados.

Una limitación importante de la conceptualización de Sen (1985), desde nuestra perspectiva, es su enfoque en las personas como sujetos de derechos dentro de estructuras sociales, pero sin trascender a la conceptualización de capacidades colectivas de agencia de conjuntos de personas integradas en diferentes tipos de organizaciones o redes de organizaciones públicas, empresariales y de la sociedad civil con el poder suficiente para impulsar las transformaciones estructurales necesarias para lograr los objetivos del desarrollo humano sostenible.

Como propuesta para retomar la esencia de la conceptualización de Sen y superar esta limitación, Minkieba y Buois proponen conceptualizar las capacidades colectivas como aquellas que solamente se pueden lograr socialmente —expresadas en la práctica—

como resultado de la interacción social. Las capacidades de agencia colectiva trascienden así la búsqueda de bienestar de las personas y sus familias, para lograr cambios sociales que reflejan objetivos más amplios. “Capacidades colectivas emergen de interacciones sociales guiadas por una representación compartida de responsabilidad. Permiten que los grupos de personas interactuando puedan lograr resultados y estados de bienestar que no serían posibles actuando por su propia cuenta” (2013, p. 87, citado por Ibahim, 2006, y Ballet *et al.*, 2007).

Nuestra conceptualización de capacidades de planificación es que son colectivas, organizacionales y de redes de actores organizacionales, pues justamente la planificación implica un proceso de concertación–negociación de intereses de conjuntos de actores, y coordinación de sus capacidades organizativas en un proceso complejo que busca lograr resultados de desarrollo territorial, más allá de lo que las personas y sus familias podrían lograr aisladamente. En este sentido, se resalta del aporte de Ellacuría la conceptualización del sujeto colectivo de transformaciones territoriales que ocurren en la gestión intencional de estrategias —más o menos explícitamente formuladas— de desarrollo territorial con iniciativas para el logro de transformaciones requeridas en sus múltiples dimensiones, relacionadas de forma sinérgica entre sí. En este proceso, se reconoce plenamente la importancia de dinámicas de poder que configuran las dinámicas históricas y actuales de los territorios, incluyendo el proceso histórico de acumulación de capacidades en los actores territoriales. También, la importancia de analizar la relación dialéctica entre el despliegue de capacidades en procesos de planificación y los factores estructurales del contexto territorial, nacional, incluso internacional que limitan o habilitan este proceso y el logro de los resultados esperados.

En esta discusión, es necesario resaltar la tensión, muy bien expuesta por Bastiensen *et al.* (2015), entre lo que se propone como un deber ser del desarrollo territorial y la realidad

más compleja de los procesos. En el deber ser del desarrollo territorial, se construye una visión concertada entre todos los actores del territorio y se pone en marcha una estrategia impulsada por esta colectividad de actores para lograrlo. En la realidad, las iniciativas intencionales impulsadas por unos actores de la gestión territorial —especialmente, las iniciativas que procuran la inclusión de actores históricamente excluidos y restringen la explotación económica de recursos naturales para favorecer la sostenibilidad ambiental, etc.— se enfrentan con las inercias de dinámicas-rutas existentes y con los intereses y el poder de los actores que se han beneficiado de estas rutas y han generado las estructuras de exclusión y no sostenibilidad que se pretenden transformar. Es necesario reconocer que la gestión del desarrollo territorial implica un juego de poder e intereses, y con frecuencia también conflictos que surgen al impulsar transformaciones, especialmente las dinámicas a favor de la inclusión y la sostenibilidad.

Como reflexión final, es necesario resaltar que, para lograr los fines últimos del desarrollo territorial en el proceso de crear rutas hacia el desarrollo territorial humano y sostenible, es fundamental vincular las capacidades colectivas de los actores organizacionales que impulsan la planificación y gestión territorial, con la ampliación de las capacidades de las personas para sujetos de su propio desarrollo humano, tal y como argumentan Bastiensen *et al.* (2015).

Por ejemplo, la planificación debería priorizar no solo el acceso de la población a nuevos recursos (servicios e infraestructuras públicas), sino sobre todo las capacidades para aprovechar estas oportunidades a favor de las aspiraciones de bienestar que tienen como personas y familias, en armonía con el contexto social y ambiental en el cual habitan. En otras palabras, es importante priorizar el fortalecimiento de las capacidades de las personales y familiares para construir las trayectorias de deasean, en el marco de las rutas de desarrollo territorial, como iniciativas

más colectivas. Esto es necesario para evitar los riesgos reales de ampliar, y no cerrar, las brechas socioeconómicas en los procesos del “desarrollo” territorial, cuando estos procesos son captados por actores con mayores capacidades de incidencia y personas o familias con mayores capacidades para aprovechar las oportunidades creadas a la medida para beneficiarlas, sin incluir o incluso en detrimento de los medios y condiciones de vida de las personas más vulnerables.

6.2. Las capacidades de los actores para la gestión del desarrollo territorial

La literatura latinoamericana sobre desarrollo territorial en los últimos diez años otorga una posición relevante a la discusión sobre capacidades y a su relación con el desarrollo multidimensional.

En su artículo sobre capacidades, Camacho (2010) enfoca el debate en torno a la complementariedad entre “capacidades para el desarrollo” y el “desarrollo de capacidades”. El concepto de “capacidades” permite hacer dos aportes claves: por un lado, trasciende la muy convencional visión de “necesidades”, que pone el énfasis en los bienes “necesarios” más que en las personas; y por otro, permite hacer referencia a una situación histórica más precisa en tanto las capacidades de las personas o de los grupos son un producto histórico. Ello no deja de recordar la propuesta de Ellacuría (1990) en cuanto al carácter esencialmente histórico de las capacidades, ya que estas se crean, se apropian o se actualizan, por lo que la historia se entiende como “apropiación de posibilidades y creación de capacidades” (1990: 577).

Por otra parte, se presentan, de forma constante, dos tipos de capacidades: políticas o “relacionales” y técnicas; las primeras enfocadas a la creación de vínculos y redes (articulaciones e interacciones), es decir, la relación entre los actores en el territorio, mientras que las segundas están referidas, principalmente,

a la generación e incorporación de conocimiento. Se puede resaltar la vinculación entre los dos, ya que el aprendizaje es esencialmente un proceso social e interactivo, y capacidades de relacionamiento también implican aprendizaje en la práctica.

Caravaca, González y Silva (2005) argumentan que hay tres capacidades esenciales de gestión del desarrollo territorial: “la generación e incorporación de conocimiento”, similar a “la apropiación” de Ellacuría, entre los actores del territorio; “la concertación local”, más vinculada a la dinámica de interacciones tanto espaciales como culturales y, por lo tanto, a la identidad territorial; y, finalmente, la habilitación o aprovechamiento de los recursos y su constitución en “capitales territoriales” (Méndez, 2002), las cuales son combinados sinérgicamente en procesos de innovación.

Boisier (2004), en su revisión de los procesos de desarrollo territorial en América Latina, plantea que las capacidades se evidencian en dos ámbitos: la organización de una visión de desarrollo capaz de convertirse en un “proyecto político” y en la consolidación de una serie de capitales intangibles: la organización y la acumulación de experiencias y de conocimiento que constituyen a la larga un capital “sinérgico”. En síntesis, Boisier (2004) plantea la necesidad de construir sujetos en el territorio capaces de desenvolverse con mayores grados de autonomía. En esa misma línea concluían Helmsing y Ellinger (2006) al resumir las capacidades de desarrollo endógeno en: acción colectiva organizada, comunidad de visiones y capacidad de respuesta ante presiones.

En el desarrollo de la literatura revisada, las capacidades se han relacionado con dos conceptos asociados directamente al desarrollo territorial: la competitividad y la innovación. Méndez (2002) explica bien que el concepto inicialmente lleva a reconocer el vínculo entre empresa y tejido empresarial, que luego se complejiza como “entorno territorial”.

Efectivamente, las empresas “innovadoras”, es decir, aquellas con “capacidad para generar e incorporar conocimientos para dar respuestas creativas a los problemas del presente”, son causa y consecuencia de un ambiente de proximidad donde se produce una transmisión de saberes, experiencias y creatividad. Existiría una complementariedad entre la dimensión interna, de la empresa o de la organización, y la dimensión externa, del ambiente o del territorio. Ello conllevaría a la estructuración de “territorios que aprenden”. Méndez propone que la innovación en las organizaciones más grandes, más robustas o de mayor tradición depende más de la dimensión interna, mientras que en las medianas y pequeñas dependerá más de la dimensión externa. Además, propone considerar en pie de igualdad la innovación empresarial y la innovación social. La cual posee cuatro características esenciales: el clima social; las redes de cooperación; el rol proactivo de las instituciones locales y la formación del capital humano.

Desde una perspectiva más sistémica y siempre económica, Alburquerque (2008) propone considerar, desde su lectura de las experiencias latinoamericanas, los “sistemas territoriales de innovación” donde confluyen agrupamientos de empresas, potentes relaciones dentro de esos agrupamientos y la vinculación con instituciones académicas. Ello es bastante similar a lo planteado por Caravaca (2005), que habla de “sistemas locales o regionales” de innovación, insistiendo en su valor clave para facilitar la propagación de ideas y conocimiento, lo cual vuelve a poner al centro de la discusión la importancia de las relaciones entre actores y la progresiva construcción de la gobernanza territorial. Esas relaciones y el papel de los actores estarán determinados por sus motivaciones, su tipología y su anclaje territorial, sin olvidar lo anotado por Helmsing y Ellinger (2011): que en ello también pesa la historia particular del territorio; ni tampoco el punto clave de Manzanal *et al.* (2009): las asimetrías en las relaciones de poder entre los actores.

Gangotena *et al.* (2007: 15-16) refuerzan no solo la conceptualización de capacidades organizacionales aplicables a la gestión del desarrollo territorial, sino lo esencial que resulta enfocarse en el desarrollo de capacidades en sí en una estrategia de desarrollo:

El desarrollo de capacidades es el fortalecimiento de la capacidad de las personas y organizaciones para aplicar recursos disponibles con efectividad y eficiencia, con el objetivo de lograr sus propias metas de forma sostenible y eficaz. Tienen como fin aumentar y mejorar el desempeño de las personas y organizaciones para prestar servicios de calidad orientados a los clientes, y para cooperar con otros actores.

El término capacidad abarca un conjunto de habilidades individuales y colectivas como saber utilizar conocimientos, aplicar instrumentos para solucionar problemas específicos, movilizar y utilizar económicamente los recursos y conducir y coordinar un proceso colaborativo con otras organizaciones. Pero la capacidad más importante es la de poder llevar a cabo un cambio que permita desarrollar las capacidades antes mencionadas.

Como se puede notar, el desarrollo de capacidades no se reduce a la adquisición de habilidades personales, sino que incluye sobre todo la capacidad para utilizarlas en la organización. Así, la organización puede asociarse y cooperar con otras organizaciones, lograr eficiencia interna en el uso de los recursos, prestar un servicio orientado a las necesidades de los clientes, y establecer las reglas y un marco normativo que favorece el desarrollo de la organización.

Sepúlveda (2008) complementa este argumento, enfatizando la importancia del fortalecimiento de capacidades para la gestión territorial y, específicamente que, para asegurar el éxito en la implementación de planes de desarrollo rural territorial, es necesario impulsar “acciones específicas para fortalecer las capacidades de actores sociales,” las cuales “estarán determinadas por la realidad de cada territorio,

y las características propias de los actores vinculados a este”.

6.3. Implicaciones para el estudio de las capacidades de planificación

En resumen, la exploración de estos trabajos teóricos y empíricos sobre desarrollo territorial y capacidades en América Latina permite elaborar tres conclusiones preliminares: primero, la importancia de las capacidades como concepto clave para poner al centro del debate del desarrollo a los sujetos territoriales: individuales y familiares, colectivos de organizaciones y redes de actores. En segundo lugar, las capacidades esenciales están asociadas a la gestión del conocimiento (su generación y apropiación) y la constitución de redes sólidas con una visión colectiva que permite darle direccionalidad a los procesos para aprovechar potencialidades y reducir desequilibrios. Finalmente, que la innovación en los procesos económicos o sociales, base para las transformaciones estructurales en el territorio, es producto de la sinergia entre el despliegue de estas capacidades, particularmente la articulación efectiva de redes de actores con una historia particular y poderes diferenciados, pero complementarios.

Más específicamente, se pueden fundamentar seis inferencias relevantes para el estudio realizado de las capacidades de planificación en dos territorios específicos de El Salvador.

- i. El tema es relevante en la región. Ya sea desde una perspectiva más económica, interesada en la competitividad territorial o desde una perspectiva más política asociada a un proceso de “cambio territorial” (Boisier, 2004), “estructuras de poder” y desarrollo, es claro que el debate sobre las capacidades es de marcada relevancia.
- ii. Además de las capacidades de las personas reveladas por Sen *et al.*, como fundamentales para el logro de los objetivos del desarrollo humano en los

territorios, es importante comprender las capacidades de diferentes tipos de actores organizativos, que son especialmente relevantes en la construcción de procesos o caminos para la transformación territorial, convirtiendo lo posible en realidad, como argumenta Ellacuría (1990).

- iii. Es relevante y congruente con una visión “propia” de la UCA insistir en la construcción histórica de las capacidades, por su centralidad en el pensamiento de Ellacuría (1990), y por ser algo que también destaca autores de desarrollo territorial en América Latina, como Camacho (2010). Esto significa reconocer el recorrido del territorio y de los actores previos al momento del estudio en lo relativo a capacidades de planificación. ¿Qué se ha hecho hasta ahora? ¿Quién lo ha hecho? ¿Cómo lo ha hecho?
- iv. Sin embargo, la exploración del tema capacidades en la literatura sobre el desarrollo territorial revela poca discusión de las capacidades para la planificación propiamente, ya sea desde un análisis micro (las personas, los actores) o macro (las estructuras, el ambiente); pero sí resalta un considerable aporte en el tema de capacidades para el desarrollo territorial (DT). La exploración se ha centrado más en las implicaciones económicas: ¿cuáles son las capacidades de los actores para aprovechar las nuevas oportunidades de la globalización? (análisis micro), ¿cuáles son los factores que permiten que un territorio sea más competitivo en ese contexto económico? (análisis macro o ambiental). O, por otro lado, se focaliza en la variante política: ¿cómo se estructuran las redes de actores en el territorio?, ¿cuáles factores permiten una organización más efectiva?

En ese sentido, el aporte del trabajo iría hacia explorar las capacidades técnicas para hacer planificación y técnico-políticas (o de gestión) para implementar los planes. Sí existe orientación en cuanto a qué tipo de planificación no debe ser “excesivamente indicativa, sin respaldo político” y qué características podría tener “participativa, consensuada, articuladora, integradora” (Wong-González 2010), pero falta caracterizar las capacidades para lograr operativizarlas como variables que se pueden estudiar empíricamente.

- v. El punto neurálgico de la discusión está en torno a la naturaleza de las capacidades. Los textos apuntan en dos direcciones: primero, los temas más “relacionales”, es decir la creación de vínculos y redes, las “articulaciones e interacciones” de Manzanal *et al.* (2009) o los factores de innovación social de Méndez (2002); segundo, todo lo relacionado a la generación e incorporación de conocimiento para la planificación. Unos elementos apuntan más hacia unas capacidades más políticas y otros temas a unas capacidades más técnico-operativas.
- vi. Hay bastante consenso en la importancia de la participación de los actores extraterritoriales, particularmente el Gobierno y las empresas, lo que implica darle valor al estudio de los elementos de contexto: políticas públicas nacionales, presencia de actores extraterritoriales y su efectiva articulación con los actores endógenos.

7. Capacidades de planificación en la literatura sobre el desarrollo territorial²

Como complemento a la revisión anterior sobre capacidades en la literatura académica

2. Los resultados presentados son producto de una revisión relativamente exhaustiva de toda la literatura que habla específicamente de capacidades de planificación con relación al territorio, disponible en el motor de búsqueda abierto de Google Académico. Los textos contenían la frase completa “capacidades de planificación” incluyendo las palabras territorial o territorio (13.09.15) y otras búsquedas colaterales. La identificación de los documentos agotó por lo menos los primeros cien registros ofrecidos.

latinoamericana sobre desarrollo territorial, a continuación se sintetizan los hallazgos de una revisión más específica sobre capacidades de planificación aplicadas en relación con el desarrollo territorial, también en América Latina.

7.1. Capacidades claves para programas de modernización de la gestión pública subnacional

En América Latina la modernización de la gestión pública de territorios subnacionales ha sido identificada como un paso necesario para dinamizar el desarrollo territorial, en función de los objetivos de desarrollo nacional de muchos países. Dentro de este marco, las capacidades institucionales de planificación con referencia al desarrollo territorial han recibido un marcado énfasis.

Por ejemplo, en Chile, en el marco de un programa de modernización de las municipalidades, realizaron acciones para fortalecer “la capacidad de gestión de las municipalidades para que pudieran realizar una administración eficiente y actuar como agentes del desarrollo comunal, a través del fortalecimiento de la gestión interna de los municipios en el ámbito organizacional y de las capacidades gerenciales y de liderazgo en los directivos municipales”. Y, por otro lado, propusieron “mejorar las *capacidades de planificación local*”³, ambas orientadas “por una gestión participativa y más cercana a los usuarios y a la comunidad” (SUBDERE, 1999, 53)” (Montecinos, 2007: 330). Aunque no se explica cómo conceptualizan las capacidades de planificación local, el actor de referencia son las municipalidades y la capacidad es complementaria, pero diferente a la capacidad de gestión de las municipalidades, relacionada más bien con la eficiencia en la administración.

Adicionalmente, en el marco de los ejercicios de planificación participativa, y específicamente

presupuesto participativo, Montecinos resalta la importancia de la construcción de capacidades en la sociedad civil para participar en el nuevo “espacio público deliberativo donde se fortalecieron las capacidades para formar redes participativas y a los actores sociales que tomaron parte en la gestión municipal”. Llama la atención el énfasis en la generación de redes para habilitar una participación más proactiva en el proceso (Montecinos, 2007: 337).

Finalmente, argumenta Montecinos que, a diferencia de la práctica anterior de “imponer decisiones y regular la planificación local desde el municipio al resto de los actores, más bien la planificación se orientó por la capacidad de negociación, deliberación, influencia y liderazgo municipal sobre el conjunto de los demás actores integrantes del proceso” (Montecinos, 2007: 337). Por ello, se resalta las capacidades políticas relacionadas con facilitar diálogo alrededor del proceso de planificación, estableciendo una relación más horizontal de trabajo en red entre las municipalidades y los demás actores.

Egon (2007) resalta la dimensión política del poder estatal a nivel local para una gobernanza horizontal con los demás actores, generando así el desafío de fortalecer sus “capacidades para formar redes participativas, liderarlas y fortalecer al resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo. Este escenario conlleva la adopción de una función deliberativa y mediadora por parte de los poderes públicos locales y la utilización de nuevos instrumentos de gestión [implícitamente, la planificación local] (...), la capacidad de mediación, negociación, deliberación, influencia y liderazgo sobre el conjunto de la red” (Montecinos, 2007: 327). Esta reflexión revela mayores detalles de las competencias relacionales que argumentamos son elementos fundamentales de las capacidades políticas y técnicas de la planificación del desarrollo territorial.

3. Énfasis del autor en este y otros casos, para resaltar el uso del concepto específico de *capacidades de planificación*.

Otro aporte revelador de la importancia y naturaleza de las capacidades de planificación en los procesos emergentes de desarrollo territorial, en los países grandes de América Latina, es el análisis de Madoery (2009: 88) de casos en Argentina. Argumenta la necesidad de pasar de una visión estática de potencialidades a resaltar la importancia de ampliar las capacidades territoriales de desarrollo, lo que “responde a una concepción dinámica y política del desarrollo, sobre la base de un proyecto planificado y gestionado por los actores locales. Capacidad de generar mayor interdependencia entre empresas, Gobierno e instituciones varias, de lograr diferenciación del sistema productivo y tecnológico, de lograr un entorno de vida y producción más adecuado y mejorar la gobernanación del proceso de desarrollo”. Concluye, después de una revisión de nuevos enfoques sobre el desarrollo, resaltando “como aspecto central de la perspectiva endógena, la articulación entre actores diversos de un mismo territorio” y que “de esa interacción, pueden surgir capacidades de planificación y gestión local, que le permitan a las ciudades generar estrategias consistentes para afrontar contextos macroeconómicos cambiantes”.

Madoery (2009), de forma similar a Montecinos (2007), considera que las capacidades de planificación son de las capacidades endógenas fundamentales en el proceso de desarrollos territoriales, complementarias pero diferenciadas de las capacidades de gestión en el desarrollo territorial. Adicionalmente, señala cómo las capacidades de planificación y gestión surgen de los procesos de articulación de los actores endógenos en función de su propia visión y proyecto político de desarrollo territorial y, con su despliegue, generan espacios propicios para fortalecer las capacidades de autogestión de los territorios.

Desde una perspectiva chilena y normativa, Haefer (2010:15) propone la configuración de un sistema de planificación del desarrollo territorial, y para esto reconoce que el fortalecimiento de las capacidades de planificación es fundamental. Propone:

- Configurar un sistema subnacional orientado al desarrollo territorial –mediante la visualización y coordinación de las diversas agendas– que demanda organizaciones regionales y locales que tengan como eje estratégico una gestión por resultados⁴.
- Se trata de instalar y desplegar una verdadera cultura de la calidad (Haefer, 2008) que sea transversal al conjunto de la gestión y que invada los procesos de planificación del territorio con una visión prospectiva del mismo y, naturalmente, tendiendo a la vista las variables complejas e inciertas del entorno global.
- Las *capacidades de planificación* son hoy más que nunca vitales, especialmente cuando en los escenarios actuales son numerosos, variados y emergen nuevos actores y grupos de interés (*stakeholders*) que coexisten, negocian, presionan y participan en los territorios...

Haefer argumenta que las capacidades de planificación endógenas del territorio deben ser desplegadas en el marco de una “gestión del territorio en red” que, por un lado, “conlleva una suerte de nuevo trato entre los gobiernos regionales y los municipios”, en el cual se deben cerrar las brechas asimétricas de poder entre estos niveles del Estado, para poder abordar desde el territorio sus problemáticas emergentes y complejas. Más específicamente, en función de la configuración del sistema subnacional de planificación como base para una gestión territorial por resultados,

4. “Gestión que les permita a) asegurar la constante optimización del uso de los recursos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad; b) asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos sea transparente, participativo, equitativo y controlable; c) promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los directivos y funcionarios (Serra, 2008) y con ello promover la efectividad de los gobiernos subnacionales”.

se propone como principio orientador que “La planificación regional / local de carácter prospectivo debe sustentarse en la generación de capacidades y competencias a nivel subnacional que permitan retroalimentar, monitorear, evaluar y actualizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos allí referidos” (2010: 15 y 22).

En los planteamientos de Haefer (2010), se escucha de nuevo que las capacidades de planificación son esenciales frente al reto de la nueva gestión de gobiernos subnacionales en conjunto con un grupo diverso de otros actores en función del desarrollo territorial. Resalta el énfasis que hace en la necesidad de las coordinaciones complementarias entre gobiernos locales y regionales. También, que el proceso en sí de planificación deberá sustentarse en el fortalecimiento de capacidades para impulsar lo planificado con una robusta implementación.

Gómez (2012: 30-31), con referencia específica al pensamiento de Carlos Matus —uno de los planificadores de mayor relevancia histórica en América Latina desde la CEPAL-ILPES—, resalta varios aspectos claves directamente relevantes para nuestra conceptualización de las capacidades de planificación, aplicado al contexto territorial de El Salvador. Según Matus, la planificación se conceptualiza como un proceso orientado a “la acción, intencional y reflexiva de un conjunto de actores ubicados en una situación contextual específica en el tiempo y espacio”. Desde la perspectiva de los planificadores es “contexto constituido por la capacidad de acción de otros” en relación con dicho proceso⁵.

Continúa argumentando lo siguiente: “En efecto, como son varios los actores que

coexisten en la realidad con *capacidades de planificación diferenciadas*, habrá varias explicaciones de la realidad y todas estarán condicionadas por la inserción particular de cada actor en dicha realidad, es decir, por su situación. En consecuencia, ya no es posible el diagnóstico único ni la verdad objetiva. Solo es posible una explicación situacional”. Las capacidades de planificación de referencia no son exclusivamente de los planificadores, sino del conjunto de actores que se implican en el proceso de planificación y son relativas en una situación determinada, y la configuración complementaria (o no) de las capacidades del conjunto. Implícita también en relación con la “acción reflexiva” son los intereses y motivaciones de los diferentes actores, más allá de sus capacidades.

Siguiendo esta línea de argumentación, Gómez (2012) define la planificación como “un hecho político que tendrá que involucrar actores, valores normativos, esquemas para la cooperación y resolución de conflictos para que pueda, en realidad, materializar un plan y gobernar” (2010: 5), siendo relevante el poder hacer de los actores, más allá de sus saberes.

En el contexto de Bolivia, Garnelo *et. al.* (2001) recomiendan “consolidar la planificación y gestión urbana participativa” y, más específicamente: “a) fortalecer dentro del gobierno municipal la Unidad de Planificación, capacitando a los profesionales, y desarrollando mecanismos (prácticas de consenso) e instrumentos de trabajo mediante la asistencia técnica; b) desarrollar *capacidades de planificación* en la sociedad civil, a través de las prácticas de concertación y consenso que se dan en las prácticas de planificación”. Esto en función de poder “cumplir con la Ley de Participación Popular que promueve la parti-

5. Gómez (2012) señala: “La técnica de la planificación, como se ha dicho, tiene una parte vinculada a lo normativo (el deber ser), que se refiere en consecuencia a una “norma” que debe ser cumplida y que ha sido fijada por diferenciación entre lo necesario y la realidad. Pero en sus pretensiones también está relacionada y dirigida a transformar la realidad. La planeación se ubica en lo razonablemente posible, el campo entre el elemento formal de la norma y el ser que no puede conocer objetivamente (Matus, 1987: 50; énfasis dentro del texto)”, lo que resalta la complejidad de este objeto del estudio, por ser relativo a cada contexto territorial y conjunto de actores implicados.

capacidad ciudadana en la gestión municipal, y la Ley de Municipalidades que exige la elaboración e implementación de un Plan de Desarrollo Municipal Sostenible, entendiendo la planificación como un proceso continuo”.

En Perú también se identifica el fortalecimiento de las capacidades de planificación como un elemento esencial de su estrategia para reformar a los gobiernos subnacionales. Bazán indica que el fortalecimiento de las capacidades de planificación y varios otros aspectos relacionados con su gestión eran elementos esenciales en una estrategia para apoyar la reorganización del gobierno regional de Junín. Específicamente: “la apropiación de la visión de futuro regional; la identificación de los principales desafíos sociales, económicos y ambientales; el diseño de una estructura orgánica que incluyera una *capacidad de planificación*, mejor gestión de proyectos y mejores resultados de desarrollo; el paso de la lógica de proyectos de inversión hacia una de programas de inversión con una mirada de medio plazo; y el apoyo a la comunicación estratégica que considere la capacidad de comunicar sus avances así como escuchar las demandas y necesidades de la ciudadanía” (2013: 55)⁶.

7.2. Capacidades claves para la descentralización del Estado

El fortalecimiento de las capacidades de planificación del desarrollo a escala subnacional es también priorizada como estrategia en relación con la descentralización del Estado en América Latina.

En relación con la descentralización del Estado, Plata (2009) argumenta que un rasgo central de la descentralización administrativa es la transferencia desde el Estado central de “determinadas *capacidades de planificación* o gestión de asuntos concretos, sin dejar de ser responsables principalmente ante el gobierno central”, complementado por la descentralización del poder político y de autoridad responsable ante la población y la redistribución de recursos y capacidades de decisión para su inversión, a fin de respaldar su planificación y gestión. De forma similar, Colucci argumenta que, para que los municipios puedan asumir sus nuevos roles correspondientes a su nuevo “poder político administrativo” descentralizado, deben atender cuestiones del desarrollo territorial en diferentes ámbitos, “para lo cual requiere *capacidades de planificación* y prevención” (2013: 10-11). Ambos autores resaltan lo central del fortalecimiento de las capacidades de planificación, complementarias a otras de gestión.

Henríquez Opazo y Fuchs argumentan incluso que “mientras más *capacidades de planificación* en los gobiernos regionales se desarrollen, más profundizaremos el proceso de descentralización del país”, con referencia a la transferencia de competencias en materias de ordenamiento territorial en Chile⁷. “Con ello permitiremos que las instituciones regionales vayan asumiendo un mayor liderazgo y, así, avanzar en el desarrollo de su territorio y su gente” (2013: 4), vinculando, de este modo, la planificación con el ejercicio del poder de liderazgo de las autoridades y del Estado subnacional para impulsar el desarrollo territorial.

6. Fortalecer las capacidades de planificación se identificaba como un reto para la adecuada gestión de las potencialidades ambientales territoriales, por ejemplo. “El capital natural de las tres regiones incluye una amplia diversidad ecológica (biológica, geográfica, climática, genética y paisajística), la cual, si bien se identifica como fortaleza, podría mejor considerarse como oportunidad, pero al mismo tiempo se encuentra amenazada ante la ausencia de capacidades de planificación, gestión y protección” (2013: 55).
7. Henríquez Opazo y Fuchs expresan: “La formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial ha implicado un conjunto de actividades de apoyo que han permitido paulatinamente instalar capacidades técnicas de análisis territorial aplicado a los distintos componentes ya tratados, como son: el análisis de riesgos naturales, la zonificación de borde costero y el análisis del sistema regional de asentamientos humanos”. “... la modalidad de trabajo que se promueve en la elaboración del PROT privilegia la aproximación entre la decisión política y la concertación social apoyada en capacidades técnicas” (2013: 6 y 56).

En el marco de las primeras acciones del Gobierno de la Revolución Ciudadana de Correa en Ecuador, Larrea se plantea mayor desconcentración y descentralización del Estado para el “bienestar colectivo y la articulación del territorio nacional”. En este marco, el Gobierno propuso, entre otras medidas, “construir unidades territoriales con *capacidades de planificación e integración territorial*” (2011: 6).

7.3. Capacidades de planificación para el desarrollo territorial multidimensional

Las capacidades de planificación son resaltadas como claves para la gestión de múltiples dimensiones sistémicas del desarrollo territorial, dentro del marco de la valorización de las capacidades de desarrollo endógeno, impulsado desde el Estado subnacional en concierto con otros actores de la sociedad civil y empresarial territorial, potenciado por la descentralización del Estado.

En función del desarrollo territorial sostenible, diversos autores argumentan que es fundamental fortalecer capacidades de planificación en relación con iniciativas innovadoras de desarrollo sostenible de los territorios rurales (Jara 2009: 22)⁸ y la gobernanza asociativa los actores críticos de las complejidades de los grandes centros urbanos (Alonso, 2010: 102)⁹, especialmente frente a los fenómenos de la migración masiva y las situaciones complejas de su asentamiento en las grandes ciudades de América Latina (Prado Salmón 2008: 12). También, resaltan la relevancia de “*capacidades de planificación del*

desarrollo con enfoque de ordenamiento territorial y gestión de riesgo, en aras de mejorar los niveles de desarrollo de la población y la obtención de los servicios ambientales potenciales, sin que esto ponga en detrimento los medios de vida” (PGDR, 2012: 27), y como elemento importante en la gestión exitosa de problemáticas complejas, como la reivindicación de pueblos originarios de tierras ancestrales en Chile (Reyes y Jara, 2012)¹⁰.

7.4. Síntesis e implicaciones para la construcción de nuestro marco conceptual

En síntesis, se pueden resumir los hallazgos de la revisión realizada en los siguientes puntos:

- i. Existe una diversidad de documentos de diferente naturaleza, unos académicos y otros más escritos desde la práctica de la gestión del desarrollo territorial, que utilizan específicamente el concepto de *capacidades de planificación* con referencia territorial.
- ii. Se reconoce la importancia estratégica de fortalecer las capacidades de planificación endógenas del territorio, especialmente en relación con apuestas nacionales por modernizar la gestión pública territorial, municipal y en estructuras intermedias sub nacionales, y los procesos relacionados de descentralización del Estado.
- iii. En la relativamente escasa discusión más académica del concepto, es claro que las capacidades de planificación son políticas,

8. Esta preocupación ahora está integrada en proyectos de la cooperación internacional, como Amanecer Rural, del FIDA en El Salvador, que propone como elemento innovador de su programa que “consolida las capacidades de planificación territorial de las municipalidades y facilita las alianzas público-privadas en los ámbitos locales y municipales (empresas; mancomunidades)”.

9. De forma similar a Montecinos, las capacidades de planificación son políticas en su esencia, relacionadas con la gobernanza democrática del proceso de desarrollo territorial, sin negar su componente técnico.

10. “Liderados por su alcalde, durante casi ocho años, el equipo municipal ha ido desarrollando sus capacidades de planificación y diseño de políticas que estimulen la participación de una población que es mayoritariamente rural, distanciándose de los estilos tradicionalmente clientelistas en los 17 años de dictadura militar” (p. 12).

y se reconoce la importancia desde las instancias subnacionales del Estado para poder relacionarse, concertar intereses, negociar acuerdos, coordinar trabajo para elaborar e implementar planes de desarrollo territorial.

- iv. Aunque los autores de esta importante variedad de documentación no ofrecen una definición y discusión conceptual de capacidades de planificación relacionadas con el desarrollo territorial, la discusión de sus aportes revela elementos que resultan importantes para la construcción de nuestra conceptualización, aplicada posteriormente en los demás artículos del conjunto.

En conclusión, el fortalecimiento de capacidades de planificación en ámbitos urbanos y rurales, e integralmente del territorio, es muy importante frente a las problemáticas complejas de la pobreza, la marginalización, la negación histórica de derechos a poblaciones específicas, etc., no resueltas en la actualidad en América Latina. Es esencial para fortalecer las capacidades de actuación del Estado subnacional y lograr los objetivos de los graduales procesos de descentralización del Estado en América Latina.

Los autores señalan rasgos fundamentales de las capacidades de planificación; sin embargo, en ningún lugar definen cómo ejecutar el concepto para poder medirlo. A continuación, presentamos nuestra conceptualización, retomando elementos esenciales de esta revisión crítica de la literatura sobre capacidades de gestión y específicas de planificación del desarrollo territorial en América Latina.

PARTE IV: CAPACIDADES PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

La revisión indica la necesidad, en primer lugar, de precisar la naturaleza de las capacidades para la gestión del desarrollo territorial

más allá de su funcionalidad, ya que esto no queda claramente establecido; asimismo, un ordenamiento de las funcionalidades que son la expresión de estas capacidades de gestión en la práctica compleja de los actores que impulsan la planificación del desarrollo territorial.

De las revisiones generales en relación con el desarrollo territorial y específica del uso del concepto de capacidades de planificación en la literatura relevante de América Latina, se retoma una diferenciación implícita entre dos tipos esenciales de capacidades de agencia para la gestión territorial: capacidades políticas o 'relacionales' y capacidades técnicas. Las primeras se enfocan en la creación de vínculos y redes (articulaciones e interacciones), es decir, la relación entre los actores en el territorio, así como con el estamento del poder; y las segundas conciernen a la generación e incorporación de conocimiento en los procesos técnico-operativos de la transformación de las dinámicas territoriales.

El enfoque endógeno de desarrollo económico territorial enfatiza la necesidad de fortalecer las capacidades de los actores territoriales, especialmente de un grupo clave de impulsores, para la gestión de una estrategia propia; y así la relevancia esencial del fortalecimiento de las capacidades de planificación en los actores endógenos. El primer paso para la comprensión y análisis de las capacidades de planificación es responder a la pregunta sobre qué son las capacidades de gestión territorial.

8. ¿Qué son capacidades de gestión territorial?

Según la Real Academia Española (2012), una capacidad es la "Aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo." En este caso, la referencia es el buen ejercicio de la gestión territorial y específicamente los procesos de construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial en el contexto histórico y territorial de El Salvador. Como punto de

partida, es importante reconocer las capacidades individuales de las personas involucradas en los procesos, pero también que esas capacidades individuales se expresan a través del trabajo de los actores organizacionales en las cuales las personas están inmersas: municipalidades, organizaciones de base territorial, ONG, instancias sectoriales del Gobierno central, cooperación internacional, etc.

Partiendo de estas ideas generales, en busca de una definición más precisa y aplicable a nuestro análisis, afirmamos, en primer lugar, que las capacidades integran el conjunto de saberes que poseen los actores: *saberes* en la forma de conocimientos más formalizados, *saber hacer* (frecuentemente tácito o poco formalizado) y *saber estar* para relacionarse con otros o posicionarse frente a la realidad¹¹. La construcción o fortalecimiento de capacidades implica formación o capacitación e investigación formal, pero también resultados del aprender haciendo, reflexionando sobre las propias experiencias e intercambiando estas experiencias con otros actores. La creatividad es una habilidad fundamental para ejercer las capacidades asociadas a generar innovaciones que se acumulan en los procesos de las transformaciones estructurales.

Sin embargo, las capacidades también integran el *poder hacer*, a fin de aplicar en la práctica los saberes acumulados. El poder hacer está relacionado con el posicionamiento de actores en la sociedad y la movilización de recursos propios y de otros actores claves a través de las redes de relaciones de incidencia que poseen. El ejercicio del poder se relaciona con el contexto histórico y territorial, y es relacional en el marco de un determinado sistema territorial de actores.

Los saberes se ponen en práctica conforme al *saber ser* de los actores. Las actitudes y posicionamientos frente al proceso de desa-

rollo territorial, por ejemplo, para asumir riesgos, cooperar con otros actores, ceder poder de decisión, etc., son aspectos del *saber ser* de los actores que inciden directamente en la aplicación de sus capacidades. El ejercicio del *poder hacer* de personas y actores organizacionales va orientado por sus principios y valores, así como por sus intereses generales y motivaciones específicas para actuar o no, a fin de transformar determinadas realidades territoriales o bloquear transformaciones en marcha.

Motivaciones, actitudes e intereses son elementos intangibles, difíciles de detectar y entender, pero determinan cómo y por qué los actores ejercen sus capacidades en determinados contextos. Las transformaciones del desarrollo territorial requieren aportes de los actores públicos y privados implicados en el desarrollo económico local, quienes dependen de que se les incluya para integrarse en el proceso; esos actores requieren también fortalecer sus motivaciones y capacidades y crear relaciones de complementariedad y beneficio mutuo con los demás actores. La sinergia que emerge de las relaciones y de la coordinación de capacidades complementarias de los actores públicos y privados es la energía que dinamiza las transformaciones, que son, a su vez, la esencia del proceso de gestión del desarrollo territorial (ver Boisier, 2004).

9. Capacidades para la planificación territorial: síntesis

9.1. Síntesis conceptual de las capacidades de planificación

Las capacidades para la planificación territorial son de más alto nivel e integran otras capacidades estratégicas y funcionales que reflejan cómo se manifiestan esas capacidades en la práctica. Las capacidades funcionales u operativas pueden conceptualizarse también

11. Francisco Albuquerque ha reconocido la importancia de los saberes de diversos actores para la gestión del desarrollo territorial.

como competencias bajo la lógica expuesta por Williner Martina (2012) con referencia al enfoque de la CEPAL – ILPES para generación de capacidades personales e institucionales en planificadores y gestores del desarrollo en América Latina.

Las capacidades de planificación representan la coordinación estratégica del conjunto de saberes relevantes, las relaciones de un actor con otros y sus capacidades de vinculación o relacionamiento, así como el ejercicio del poder necesario para movilizar otros recursos requeridos para aplicar estos saberes en la práctica de la construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial. Son el poder que ejerce un actor en relación con otros para movilizar conocimientos y recursos, y lograr los resultados esperados de los procesos de construcción e implementación de planes de desarrollo de ordenamiento territorial.

Las capacidades de planificación se construyen históricamente y son propiedades emergentes de sistemas territoriales complejos. Se reflejan en la práctica de un conjunto de diferentes tipos de actores con capacidades complementarias (o no) como impulsores del proceso. Son dinámicas en el tiempo, fortaleciéndose o debilitándose dependiendo de la naturaleza del proceso en cada territorio.

Las capacidades de planificación de un actor dependen, en gran medida, de sus relaciones y de la complementariedad de sus capacidades, y, fundamentalmente, de su poder para concertar y coordinar acciones con otros actores territoriales y exógenos al territorio. Aunque pueden ser de un solo actor, tienden a ser colectivos, compartidos entre conjuntos de actores que definimos como un “grupo impulsor” de los procesos de planificación territorial.

Se ponen en práctica en contextos determinados que habilitan o dificultan las transformaciones que se desean y, por lo tanto, son importantes las capacidades para crear espacio

de maniobra dentro de estas condicionantes estructurales del sistema territorial. El ejercicio práctico de estas capacidades es habilitado o limitado por determinados elementos estructurales de estos sistemas territoriales, por ejemplo: el marco institucional y legal relacionado con la planificación, las configuraciones particulares de determinados territorios, así como las motivaciones de los mismos actores.

9.2. Capacidades funcionales de planificación del desarrollo territorial

Entre las capacidades de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial, se pueden diferenciar las capacidades más de gestión política de los procesos y las de gestión técnica y operativa de estos, aunque en la práctica el ejercicio de lo técnico y procedimental integra elementos de gestión política, y la gestión política de los procesos requiere importantes conocimientos técnicos para hacerse bien.

Entre las capacidades de gestión política de los procesos, se pueden diferenciar las capacidades funcionales relacionadas con i) la negociación e incidencia en tomadores de decisión dentro y fuera del territorio, en función de lograr los objetivos trazados por los grupos impulsores de los procesos de planificación; ii) la construcción de redes de actores territoriales y no territoriales; y iii) la gestión asociativa de los procesos para implicarlos en la construcción e implementación de los planes.

Entre las capacidades de gestión técnica y operativa de los procesos de planificación, se distinguen: i) la movilización de los diferentes saberes del grupo impulsor y sobre el territorio en sí requeridos para el éxito del proceso, y ii) la gestión de los propios procesos administrativos y organizativos de la construcción e implementación.

A continuación, se desglosa cada uno de estos cuatro tipos de capacidades funcionales de gestión política y técnico-operativa de los

procesos de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial.

9.2.1. Capacidades de gestión política en la construcción e implementación de planes

Gestión política para la negociación e incidencia en tomadores de decisión para involucrar sus organizaciones y comprometer recursos, establecer y hacer cumplir marcos normativos:

- Incidir en tomadores de decisión dentro y fuera del territorio para convencerlos a implicarse positivamente y orientar recursos a su disposición a favor del logro de los objetivos del proceso.
- Elaborar reglas del juego y marcos normativos relacionados con el buen desarrollo de la planificación. Incluye, tanto la construcción de reglas o normas de conducta no formalizados, pero que inciden en el comportamiento de actores en el proceso, como reglas formalizadas, escritas e institucionalizadas, tales como reglamentación de mecanismos de concertación y coordinación, acuerdos y ordenanzas municipales.
- Hacer cumplir las reglas del juego y marcos normativos formales e informales relacionados con planificación a través de la aplicación de sanciones, multas, incentivos u otros mecanismos.

9.2.2. Gestión política para la construcción de redes de actores y gestión asociativa

Gestión política para el desarrollo territorial a través de la construcción de redes y la gestión asociativa:

- Construir una visión compartida del desarrollo territorial, resultado de la concertación-negociación de intereses y apropiada efectivamente por actores territoriales y

extra territoriales claves, tanto para la construcción como para la implementación de los planes.

- Establecer y aplicar mecanismos de concertación y coordinación de actividades, tanto para la construcción como la implementación de la planificación, implicando una representatividad adecuada de los actores idóneos para impulsar estos procesos. Incluye los equipos impulsores ampliados más allá de los técnicos facilitadores de los procesos, así como diferentes tipos de comités, consejos, mesas, etc. con actores corresponsables del proceso.
- Mecanismos de participación amplia de actores territoriales y de la ciudadanía en general, para darles la oportunidad de incidir en la construcción e implementación de los planes, así como mecanismos de transparencia y contraloría ciudadana del adecuado desarrollo del proceso.

9.2.3. Capacidades de gestión técnico-operativa de conocimientos

- Conocimiento de los técnicos facilitadores del proceso de planificación, incluyendo sus diferentes saberes disciplinarios y también metodológicos específicamente aplicables a la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial.
- Movilización de conocimiento sobre el territorio a partir del conocimiento propio de los facilitadores o de actores territoriales para el diagnóstico y la propuesta de plan.
- Integración sistémica de los conocimientos diversos y abordaje de las problemáticas estructurales del territorio, en los componentes temáticos del plan.
- Saber hacer acumulado a través de experiencias prácticas directamente aplicable a la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial.

- Saberes aplicables a la elaboración de instrumentos para implementar el plan: estrategias o planes operativos de implementación, proyectos delineados y priorizados, asignación clara de roles y responsabilidades, definición de recursos necesarios y tiempos para la implementación.

9.2.4 Capacidades de gestión técnico-operativa de los procesos

Las capacidades de gestión técnico-operativa de los procesos de planificación se aplican en convertir las decisiones de los diferentes actores involucrados en los procesos de planificación para el logro de resultados tangibles e intangibles.

Esto depende del ejercicio de las siguientes capacidades funcionales:

- Establecimiento y funcionamiento del equipo impulsor de la construcción e implementación de la planificación. Implica la integración de actores claves para impulsar el proceso, la adecuada distribución de roles y funciones entre los miembros, el regular funcionamiento del equipo en un espacio físico y con condiciones adecuadas para sus reuniones de trabajo.
- Movilización de recursos financieros, técnicos, tecnológicos, etc., de fuentes endógenas y exógenas necesarias para la construcción e implementación del plan. Implica la dedicación de recursos propios del equipo impulsor, combinado con la movilización de recursos adicionales movilizados desde dentro y fuera del territorio invertido en la construcción e implementación de la planificación.
- Establecimiento y funcionamiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados e impactos funcionando con actores idóneos, regularidad en reuniones, sistemas de información, etc. Debe haber evidencia de aprendizaje y retroalimentación del proceso con base en los resultados.
- Gestión de procesos organizativos o administrativos del proceso de construcción e implementación de la planificación¹². Implica el establecimiento y funcionamiento de diferentes tipos de estructuras y mecanismos organizativos, con lineamientos y plan de trabajo, delimitación de roles y funciones y mecanismos de comunicación adecuados. Deben integrar una adecuada representatividad de los actores con intereses legítimos para participar en el proceso, lograr asegurar el cumplimiento de responsabilidades asignadas y asumidas, y la adecuada integración de los recursos (técnicos, financieros, etc.) en función del logro de los resultados esperados del proceso, comparando lo planificado o presupuestado con lo ejecutado.

Esta conceptualización general y operativa de capacidades para la construcción e implementación de planes de ordenamiento y desarrollo territorial es aplicada para estructurar el análisis del alcance de las capacidades desplegadas por los grupos impulsores en los cuatro casos de los territorios del AMSS y Los Nonualcos, así como la reflexión crítica sobre los procesos de planificación estratégica participativa del desarrollo territorial (PEP), impulsados recientemente en El Salvador. Los resultados de estos análisis están expuestos en los demás artículos de esta edición de ECA.

12. Aunque se presentan de forma unificada por tener características similares, son dos capacidades funcionales que deben analizarse separadamente.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2008). "Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina". *Revista Prisma* n.º 22.
- Bastiaensen, J., Pierre, M. y Flores, S., editores (2015). *Rutas de desarrollo en territorios humanos: las dinámicas de la vía láctea en Nicaragua*. Managua: UCA Publicaciones.
- Boisier, S. (2004). "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". Santiago de Chile: *EURE*, vol. XXX, n.º 90.
- Boisier, S. (2003). "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, 11-29.
- Boisier, S. (2002). "Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento". *Redes*, 95-105.
- Borja, J., Belil, M., Castells, M., y Benner, C. (1997). "Local and global: the management of cities in the information age". *Earthscan*.
- Bran, S. y Salamanca, L. (2005). "Lógicas, contenidos y metodologías de los procesos de planificación local: una aproximación crítica y propositiva desde el enfoque sistémico". Tesis de Maestría en Desarrollo Local. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), San Salvador.
- Camacho, L. (2010). "Capacidades para el desarrollo, desarrollo de capacidades". *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, XLVIII, pp. 123-124.
- Caravaca, I., González G, Silva R. (2005). "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial". Santiago de Chile: *EURE*, vol. XXXI, n.º 94.
- Cejudo Córdoba, R. (2007). "Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen". *Revista Internacional de Sociología*, vol. 65, n.º 47.
- Cernea, M. (1995). *Primero la gente. Variables psicológicas en el desarrollo rural*. México: Banco Mundial y Fondo de Cultura Económica.
- Colucci, A. L. (2013). "Territorio y gestión local municipal en la provincia de Santiago del Estero". Ponencia en el XI Seminario RedMuni *Repensando la Agenda Local*, 18 y 19 de octubre de 2012, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Darquea Sevilla, G. (2000). *Planeación estratégica municipal*. Quito, Ecuador: IULA-CELCADEL.
- Easton, D. (1992). "Categorías para el análisis sistemático de la política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, pp. 221-230.
- Ellacuría, I. (1990). *Filosofía de la realidad histórica*. San Salvador: UCA Editores,
- Enríquez, A. y Rodríguez, M. (2009). Santa Tecla: gestión participativa y transformación del territorio. San Salvador: AFAN Centroamérica y GTZ.
- Furtado, C. (1982). *El subdesarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- Gangotena, J. y Herrmann, P. (2007). *Desarrollo de capacidades. El cambio nunca viene de afuera*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Garnelo, M. L., Acioly, C., Steinberg, F. y Zwanenburg, M. M. (2001). *Fortalecimiento institucional al municipio de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia* (N.º IHS SINPA 10). SINPA Papers.
- Gómez P. S. (2012). "Un trinomio imperfecto: territorio, planeación e instituciones: Un acercamiento a propósito del

- manejo territorial en Colombia". Trabajo de grado para optar por el título de Magistra en Planeación Urbana y Regional (JOLLY, J.-F., director). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Grupo de investigación interfacultades "Políticas urbanas".
- Groppo, F. P. (2003). *El diagnóstico territorial participativo hacia la mesa de negociación: orientaciones metodológicas*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Haefner, C. (2010). "Gobiernos subnacionales: elementos para un modelo de planificación prospectivo del territorio basado en resultados". *Revista Chilena de Estudios Regionales*, 2(1), 97-110.
- Helmsing, A. H. J. y Ellinger Fonseca, P. (2011). *La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil*. *EURE*, 37(110), 31-57.
- Henríquez Opazo, O. y Jordán Fuchs, R. (2013). *Guía de análisis y zonificación de cuencas hidrográficas para el ordenamiento territorial*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) Primera Edición, junio 2013. Chile.
- Iglesias Alonso, Á. (2010). "La planificación estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: análisis de caso". Universidad del País Vasco: *Cuadernos de Gestión*.
- Jara, C. J. y IICA, San José (Costa Rica) (2009). "Innovaciones sociales y tecnológicas en el nuevo modelo de desarrollo en los territorios rurales". *COMUNIICA (IICA)*, 5, 1-24.
- Larrea Maldonado, A. M. (2011). "Organización territorial, modelo de desarrollo y cambio constituyente en el Ecuador" (Tesis doctoral).
- Leßmann, O., y Rauschmayer, F. (2013). "Re-conceptualizing sustainable development on the basis of the capability approach: A model and its difficulties". *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 95-114.
- Lopes de Souza, M. (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En I. De Castro, P. da Costa Gómez, y R. Lobato Correa (eds.) *Geografia: conceitos e temas* (1.ª edición, pp. 77-116). Río de Janeiro: Bertrand Edit.
- Madoery, O. (2009). "Un análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial". Rosario, Argentina, 1995-2008. *Semestre Económico*, 12(24), 69-92.
- Manzanal, M., Arqueros, M. X., Arzeno, M. y Nardi M. A. (2009). "Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica". Santiago de Chile: *EURE*, vol. XXXV, n.º 106.
- Martínez, E. (2002). "Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial". *Revista Catalana de Sociología*, 14, pp. 87-103.
- Martner, C. (2006). "Cadenas logísticas de exportación de frutas y desarrollo local en el sureste de México". *EURE*, vol. XXXII, n.º 97.
- Max-Neef, M. (1995). *Paradojas del crecimiento y de la globalización. Modelos de desarrollo y visiones del mundo*. Centro de Educación, Ciencia y Documentación. Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE).
- Méndez, R. (2002). "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *EURE*, vol. XXVIII, n.º 84.
- Montecinos, E. (2008). "Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena: gestión política sin participación

- democrática. Estado, gobierno y gestión pública". *Revista Chilena de Administración Pública*, n.º 12, pp. 61. Universidad de Lagos, Chile.
- Nieto de Alba, U. (1998). *Historia del tiempo en Economía. Predicción, caos y complejidad*. McGraw-Hill.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: the human development approach*. Harvard University Press, Cambridge, Estados Unidos.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (1996). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica.
- Plata, M. D. (2009). "Reunión de la Comisión de Descentralización y Autonomía Local". Congreso FLACMA. Argentina.
- Pelenc, J., Lompo, M. K., Ballet, J. y Dubois, J. L. (2013). "Sustainable human development and the capability approach: Integrating environment, responsibility and collective agency". *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 77-94.
- Prado Salmón, F. (2008). "El descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy". *Tinkazos*, 11(25), 9-32.
- Quispe Limaylla, A. (2006). "La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial". *Región y Sociedad*, vol. XVIII, n.º 36.
- Ray, C. (1999). "Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights". *Sociologia Ruralis*, vol. 39, n.º. 4, pp. 521-537.
- Reyes, B. y Jara, D. (2004). "Gobernanza ambiental: mensajes desde la periferia". Instituto de Ecología Política. Informe final. Disponible en < <http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Completo/IEP.pdf> >. [Consultado el 2 de junio de 2012]. [Links].
- Robeyns, I. (2005). "The capability approach: a theoretical survey". *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- Rofman, A. (2003). "Los actores sociales del desarrollo local en el área metropolitana de Buenos Aires". En IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José de Costa Rica (págs. 1-42).
- Schejtman, A. y Berdegue, J. (2006). "Desarrollo territorial rural". En Bengoa, J. *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina* (pp. 45-83). Santiago de Chile: RIMISP-Catalonia.
- Sen, A. (2000). "El desarrollo como libertad". *Gaceta Ecológica*, (55), 14-20.
- Sen, A. (1985). "Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984". *The Journal of Philosophy*, 169-221.
- Sepúlveda S. "Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación / Sergio Sepúlveda S. – San José, C.R. : IICA, 2008.
- Simonnet, D. y Vilanova, S. (1980). *El ecologismo*. Barcelona: Gedisa.
- Uphoff, N. (2000). "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation". *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, 215-249. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Valencia, J. (2005). "Construcción de una estrategia territorial como instrumento de articulación y coordinación de las unidades territoriales en la implementación del PEP Santa Tecla". Tesis para optar al grado de Maestro en Desarrollo Local. UCA. El Salvador.

Vásquez - Barquero, A. (1993). *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Wong-González, P. (2010). "Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI". Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. *Estudios Sociales*, vol XVII, número especial, pp. 11-39.

Páginas web

Real Academia Española: recuperado 27.10.13 del <http://lema.rae.es/drae/?val=CAPACIDADES>