

**Cuadernos del CEDET**

**Nº 2**

Agosto de 2011

**Centro de Estudios Desarrollo y Territorio**

**Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Rosario**

[www.cedet.edu.ar](http://www.cedet.edu.ar)

cedet@unsam.edu.ar

## **Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio**

Oscar Madoery

### **Introducción**

América Latina está transitando una época singular. El siglo XXI comienza con fuertes cambios en los procesos político-institucionales, económico-sociales y cultural-simbólicos en diferentes países. La creación de la UNASUR, las reformas constitucionales en Venezuela, Ecuador y Bolivia, las estrategias inclusivas en Brasil y Argentina, la política de derechos humanos integrales, la recuperada voz de los pueblos originarios, las luchas ambientales, así como numerosas experiencias locales y de movimientos sociales, dan cuenta de la búsqueda de respuestas desde una identidad, una historia y una necesidad. Este nuevo tiempo histórico que se abre en la región interroga la categoría de desarrollo en cuanto a su vigencia; ¿sigue siendo una idea pertinente para la transformación social en América Latina? ¿Cómo se impulsan procesos que permitan atenuar las heterogeneidades (territoriales, sociales, sectoriales) propias de la región? También se pone en discusión la matriz territorial en la que ese proceso de desarrollo se desenvuelve; ¿el cambio es responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales? ¿Cómo se dinamizan las fuerzas sociales presentes en cada lugar?

El artículo revisa los conceptos de desarrollo y territorio desde una interpretación política. El objetivo es cuestionar algunas concepciones predominantes sobre el tema y resaltar valiosos aportes que el pensamiento crítico latinoamericano ofrece para la interpretación y la transformación de la realidad regional. Luego se

presentan los rasgos salientes de un enfoque territorial de políticas de desarrollo y se señalan lineamientos de acción local para la región.

### **El desarrollo**

La modernidad, como proceso histórico-cultural, fue configurando una serie de ideas dominantes respecto a lo que significa el desarrollo de una sociedad. Básicamente, el concepto central es que desarrollo representa progreso económico, medido básicamente en términos de crecimiento del producto interno bruto y de diversificación de sus estructuras económicas.

Dicho progreso fue interpretado como un proceso lineal en el tiempo, de avance constante de las sociedades hacia un horizonte de modernización y satisfacción de necesidades crecientes, basado en la racionalidad de los actores. Ello no implica un criterio ingenuo respecto a la no presencia de dificultades en ese transitar, sino que la capacidad racional de los hombres ofrece la posibilidad de encontrar respuestas que permitan derribar los obstáculos al desarrollo que presentan las sociedades. Si este principio es aceptado y avalado como una lógica universal, la cuestión del desarrollo pasa a un plano técnico, como un asunto propio de profesionales capaces de ir monitoreando y gestionando las variables económicas del proceso y de usinas de conocimiento que elaboren recetas para replicar modelos en otras geografías.

Se asume que el comportamiento económico de los actores puede ser analizado prescindiendo del contexto histórico, social, cultural e institucional donde éstos se desenvuelven y la actividad política deja de representar un componente indispensable en la configuración de ese orden social. De este modo, la combinación de reduccionismo economicista y el racionalismo universalista, estandariza las sociedades y propone un único camino del desarrollo.

Ante esa postura surgieron a lo largo del tiempo numerosas reacciones, caracterizadas por centrarse en las sociedades y los hombres antes que en los mercados y los factores productivos. Desde posturas institucionales, que entienden al desarrollo en función del marco de constricciones e incentivos predominantes en una sociedad, como desde interpretaciones culturales, que explican el desarrollo a partir de los valores predominantes y el capital social de una sociedad, se coincide

en cuestionar la preponderancia de lo económico sobre otras dimensiones de la realidad social.

Así se abre el camino para la incorporación de nuevos ingredientes para explicar las razones de los diferentes desempeños territoriales: lo económico, lo social, lo institucional, lo cultural, lo ambiental, lo subjetivo..., pasan a ser dimensiones explicativas y entrelazadas. En ese camino, el Índice de Desarrollo Humano al combinar calidad de vida, longevidad y educación, desplaza al Producto Interno Bruto per cápita como indicador de desarrollo. Y las interpretaciones del desarrollo sustentable permiten cuestionar el reduccionismo fundado en el capital, al sostener que la eficiencia económica no es anterior ni prevaleciente sobre la equidad social y el equilibrio ambiental, sino que se trata de tres procesos simultáneos, difíciles de compatibilizar, pero igualmente constitutivos del desarrollo.

Se trata de interpretaciones que centran la mirada en las sociedades, en los sujetos y sus capacidades y no sólo en los mercados y sus lógicas. De este modo, el desarrollo puede ser entendido como un proceso de construcción social complejo, responsabilidad de los actores personales y colectivos de una sociedad que, a través de acuerdos, instrumentos y estrategias contribuyen a la gobernación y la sustentación del proceso en el tiempo.

Sin embargo, en ese camino poco se dice de los mecanismos de poder inherentes a toda sociedad, ni de las relaciones de fuerzas históricas y actuales que se establecen entre países, instituciones, clases, etnias, grupos y/o comunidades. Tampoco se cuestiona enfáticamente la heterogeneidad histórico-estructural de nuestras sociedades. Y aquí es donde resulta necesario recuperar el valor de toda una tradición de pensamiento crítico surgido en América Latina y el Caribe, que emerge en diferentes coyunturas y contextos, pero que mantiene como eje común una polémica con las teorías reduccionistas y teleológicas del desarrollo, basadas en la aceptación pasiva de las ideas de progreso, crecimiento económico y evolucionismo social propias de la modernidad eurocentrada.

En efecto, desde mediados del siglo XX tuvieron lugar en la región significativas contribuciones como el Centro-periferia (Raúl Prebisch), el Dependientismo (Theotonio Dos Santos, Fernando Cardoso y Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel y Pedro

Paz), la Filosofía de la Liberación (Enrique Dussel), la Pedagogía de la Liberación (Paulo Freire), la Teología de la Liberación (Gustavo Gutierrez), los análisis sobre Marginalidad social (José Nun), los Autoritarismos burocráticos (Guillermo O'Donnell), el Desarrollo a escala humana (Manfred Max Neef, Martín Hopenhayn, Antonio Elizalde), el Desarrollo sustentable (Enrique Leff), el Postdesarrollo (Arturo Escobar), el Buen Vivir (Patricio Carpio, Eduardo Gudynas), o el Pensamiento Decolonial (Walter Mignolo, Aníbal Quijano, Ramón Grosfoguel). De manera directa o indirecta, en todos esos aportes se reconoce que si bien el desarrollo tiene origen moderno e identidad capitalista, desde un pensar situado en la región pueden ofrecerse alternativas que ponen la mirada en el conjunto de procesos sociales, en las relaciones desiguales de poder, en la explotación social, en los condicionamientos estructurales, institucionales para el bienestar de los pueblos y en las formas de interpretar y transformar la realidad desde la región.

Históricamente el pensamiento latinoamericano y caribeño ha realizado aportes que cuestionan la posibilidad de desarrollo en la región, de acuerdo a los parámetros occidentales, modernos, capitalistas. Desde el Cepalismo, con las ideas de Intercambio desigual y centro-periferia; el Dependentismo que se centra en la Heterogeneidad histórico-estructural de las sociedades latinoamericanas y la Geopolítica del capital a escala global; el Liberacionismo que se preocupa por la dominación de las conciencias y la creación de un sujeto revolucionario; o el Decolonialismo que introduce el concepto clave de matriz colonial de poder y formula una geopolítica del conocimiento como fundamento de las relaciones de dominación los cuestionamientos van desde marcar fallas del sistema a plantear alternativas al concepto mismo de desarrollo.

La hipótesis es que el pensamiento latinoamericano cuestiona las bases epistemológicas del desarrollo al poner el foco en las relaciones de poder histórica y actualmente imperantes. Saca al desarrollo de su reducto económico y lo coloca en el amplio terreno de los procesos sociales. Convierte al desarrollo en una categoría política.

En otras palabras, la contribución fundamental del pensamiento crítico y de fronteras (Mignolo, 2010), está dada en que permite reconocer que el problema del desarrollo latinoamericano no es de contenidos (más conservadores o más reformistas) de un único camino modernizador, como las interpretaciones

dominantes del concepto han establecido. Tampoco de encontrar el adjetivo más adecuado (humano, sustentable, integral...), que refleje de manera precisa su alcance; y mucho menos de adoptar criterios técnicos que hagan efectivas las políticas de cambio estructural. De lo que se trata es de impulsar una disputa por el sentido mismo del desarrollo, dando cuenta de sus tensiones constitutivas.

Ello implica no sólo romper reduccionismos sino cuestionar apriorismos conceptuales que definen de antemano lo que es el desarrollo. Básicamente significa romper con la “naturalización de lo social”, es decir con la intención de otorgar a los fenómenos sociales características pre-políticas. Si la economía se separa de los contextos sociales-institucionales donde opera, la tendencia es a neutralizar sus efectos sociales; esto significa que los temas de exclusión, de pobreza, de diferencias de oportunidades sociales, pueden ser presentados como fenómenos propios del “paisaje social”, no vinculados necesariamente a tensiones económicas, disputas políticas o conflictos históricos<sup>1</sup>.

### **El territorio**

Otro aspecto propio de la época moderna ha sido el de constituir escenarios territoriales en torno a la figura del Estado Nación. El desafío histórico de las sociedades latinoamericanas fue entonces el de constituir estados nacionales que lograsen reemplazar instituciones coloniales en unos casos, integrar comunidades preexistentes en otros o constituir nuevos estados donde nada de eso existía. La articulación de los espacios interiores, la consolidación de una economía nacional, la constitución de los ejércitos patrios, la creación de símbolos de identidad y diferenciación para cada país y todos aquellos atributos que otorgan estatidad a las naciones modernas, se fueron conformando paulatinamente.

Esa idea de lo estatal-nacional otorgó un entendimiento respecto del ámbito constitutivo de los procesos sociales, pero también generó limitaciones en la comprensión de las relaciones espacio y sociedad. Es que el conocimiento y la práctica territorial interpretaron a los ámbitos sub-nacionales como meros

---

<sup>1</sup> Como sostiene el filósofo José Pablo Feinmann: “los que someten siempre intentan naturalizar, objetivar, o cuantificar la historia, pues su propósito es, precisamente, inmovilizarla. Hablan de las cosas tal cual son, no tal cual están” (Feinmann, 2009:120).

reproductores, en escala menor, de las mismas lógicas centrales. Lo local fue visto como “recipiente”, restringiéndose la posibilidad de pensar en economías locales/regionales, culturas locales/regionales, instituciones locales/regionales; es decir sociedades singulares, muchas veces preexistentes de las propias sociedades nacionales, con características propias y dinámicas específicas.

Numerosas reacciones se fueron produciendo con el tiempo ante el centralismo territorial, o lo que ha dado en llamarse “nacionalismo metodológico”: reconocimientos de pueblos originarios, propuestas de descentralización política y administrativa, planteos de autonomía municipal, creación de regiones interiores, reivindicaciones federales, reconocimientos de sistemas productivos territoriales, etc., todas ellas surgidas en base a criterios diversos, dados por la historia, las producciones, las culturas, las fronteras.

El valor de estos planteos radica en que no solo revalorizan de los ámbitos sub-nacionales, con formato de ciudades, regiones, comunidades rurales, territorios étnicos, etc., sino que re-introducen criterios políticos en la concepción de los espacios sub-nacionales, ya que dejan de ser algo estático y/o monolítico, o solo animado exógenamente (es decir, centralmente), sino territorios de vida, de disputas, de sueños, de proyectos.

De este modo, nuevas aproximaciones se generan para la interpretación de los territorios, buscando comprender lo que ocurre en las sociedades que allí viven y actúan, desprendiéndose de la idea de que un territorio es una unidad homogénea o con un grado evidente de coherencia interna. Por el contrario, el territorio es una realidad social anclada a un lugar. Realidad social construida a partir del juego de relaciones entre una multiplicidad de sujetos diferenciados por su particular inserción en los sistemas productivo-laborales, jurídico-institucionales y socioculturales-simbólicos; diferenciados por su incidencia sobre los procesos territoriales; diferenciados también por la interpretación que sobre la realidad, la historia y la proyección territorial tienen, pero identificados por la común pertenencia a un mismo lugar.

En esa tensión identificación-diferenciación se producen las dinámicas colaborativas, confrontativas, cooptativas y de otra índole que pueden darse entre los diferentes actores. Por lo tanto, el territorio no es una unidad compacta con

rasgos pre-establecidos, sino una construcción social a partir de relaciones de poder cimentadas en el tiempo y re-significadas en el presente.

Esas relaciones sociales no son sólo locales, ya que siempre un territorio forma parte de un contexto situacional (de alcance regional, nacional y/o global), que lo prefigura y lo condiciona. Ningún territorio es una isla que pueda desarrollarse al margen de los contextos de los que forma parte. Pero tampoco es un mero recipiente de lógicas externas que explican todo lo que ocurre en cada ámbito, sea urbano o rural. El territorio tiene vida y tiene rasgos propios que lo identifican y lo diferencian, lo singularizan: un determinado ambiente, una historia, perfiles productivos característicos, una cierta dotación de infraestructura, un estilo institucional y un modo de convivencia, una sociedad local con expectativas y ambiciones, con líderes, referentes, vínculos, desafíos...

Pero lo más radical en el pensamiento latinoamericano, es que la opción decolonial permite comprender que una geopolítica del hacer y del conocer ha colocado a los territorios denominados subdesarrollados en un lugar de inferioridad. En la retórica de la modernidad (Mignolo, 2010), subdesarrollado significa atrasado en el tiempo y lejano en el espacio, distante de los centros de civilización, territorios de carencias y, porque no, de barbarie. Quijano (2000), por su parte, expresa que el supuesto dominante es que el desarrollo es una cuestión referida a territorios y no a un patrón de poder, por lo que se expone un tipo de desarrollo para diferentes países. Pero en realidad lo que se desarrolla es un determinado patrón de poder, que articula en un único orden mundial, múltiples espacios-tiempos o contextos que son histórica y estructuralmente desiguales y heterogéneos.

Sin embargo, Mignolo sostiene que la categoría centro-periferia modifica la geografía del conocimiento, al dejar de ser América latina un campo susceptible de ser analizado solamente desde la ciencia occidental y pasar a ser también una localización del análisis en sí mismo, es decir un ámbito capaz de generar conocimiento propio en sus diversas realidades locales.

De este modo, cotejan en el imaginario regional una idea territorial dominante, basada en la convergencia global, donde cada ámbito local recibe tendencias modernizadoras universales; contra una idea territorial desde las fronteras, donde

cada lugar busca su mejor opción, a partir de “des-ocultar” las lógicas de poder imperantes.

En el primer caso, el desarrollo es un proceso de alcance global, de aproximación arriba-abajo (top down), y de adquisición de rasgos modernos por parte de los territorios que se encuentran atrasados (subdesarrollados) respecto de los países más avanzados. En el segundo caso, se habla de lugares sometidos (no territorios atrasados) por una lógica global imperante. Por lo tanto, el desarrollo pasa a ser entendido como proyectos locales de “desprendimiento y apertura”, de autodependencia e identidad, en un pluri-verso de identidades (locales, regionales, nacionales) con temporalidades, subjetividades y producciones alternativas, aunque potencialmente articulables en un proyecto con pretensión totalizante (ejemplo: la unidad latinoamericana).

En concreto, lo que el pensamiento crítico y de fronteras latinoamericano permite, en la diferencia de planteos entre escuelas y autores, pero en la coincidencia de una lectura política de la situación regional, es la posibilidad de ampliar notablemente el horizonte de desarrollo a partir de las fuerzas endógenas de cada territorio. Habilita pensar en una política territorial entendida como acción transformadora; como conciencia colectiva, como juego de intereses, como prácticas de organización y movilización popular que interrogan al poder y generan las condiciones de posibilidad de esa transformación; como acciones no solo restringidas a incidir en la esfera de poder institucional, sino también como proceso de construcción de proyectos sociales en el contexto de las contradicciones sociales.

### **Hacia un enfoque territorial de políticas**

En términos prácticos y a partir de lo señalado, creo necesario establecer una distinción al momento de impulsar procesos de desarrollo, entre política hacia el territorio y política desde el territorio (o política territorial propiamente dicha).

El modelo de política hacia el territorio, presenta una direccionalidad “arriba-abajo” y concibe al territorio como el mero ámbito de aplicación o “teatro de operaciones” de la política exógena. En ese marco, los actores territoriales son receptores pasivos y gestores subordinados de decisiones concentradas en la esfera central de gobierno o en otra esfera “supra” territorial. Por el contrario, el

modelo de política territorial, tiene una direccionalidad “abajo-arriba”, y concibe al territorio como lugar de identidad y proyección. En ese marco, los actores territoriales son protagonistas de dinámicas endógenas articuladas con lo nacional y regional, pero protagonizadas desde lo local.

Esta política territorial es una manera distinta de hacer política de desarrollo en América Latina y como tal es definida conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales. Se trata de pensar en una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo, donde el gobierno central asume nuevas y renovadas funciones, al tiempo que habilita espacios de poder y gestión a los ámbitos regionales y locales. No se trata de una perspectiva de suma cero (sacarle a uno para darle a otro), ni de debilitamiento institucional central, como generaron algunas experiencias de desconcentración funcional orientadas por ajustes fiscales; sino de suma positiva y fortalecimiento de lo público para ampliar el campo de posibilidades de acción.

El desarrollo territorial en perspectiva política es una propuesta necesaria y alternativa en el actual escenario regional. Requiere conocer los territorios no sólo en su potencial de desarrollo, sino en la forma de expandir sus capacidades de desarrollo. Tener en cuenta cómo se despliegan sus capacidades, analizar su cultura, la gente con sus convicciones, sus intereses, sus emociones, sus activos relacionales. Indagar aquellos aspectos en los que el territorio puede diferenciarse por su perfil productivo, su historia, su saber hacer. Cómo encontrar mejores respuestas a la tensión socio-ambiental. También es necesario considerar cómo se inserta ese territorio en el esquema institucional del país, correr el velo de aquellos factores que pueden promover la centralización de decisiones, ya que en los países latinoamericanos el poder central suele generar lógicas de auto-reproducción, más allá de la vigencia de esquemas institucionales federales o unitarios.

El enfoque territorial de políticas de desarrollo es alternativo, además, porque se basa en compromisos entre actores diversos. Pero un compromiso no basado en consensos declamados y abstractos, sino en responsabilidades asumidas a partir de explicitar intereses y objetivos. En la coordinación de políticas entre sujetos prácticos y no en la imposición de un sector a otro. Es claramente un enfoque de articulación entre escalas de la administración pública (por eso no es contra lo central) y entre actores públicos, privados y comunitarios. Reconoce que el

desarrollo es una tarea sumamente compleja como para dejarla solo en manos de un sector, o de una escala de gobierno. Pero tampoco es un proceso natural que haya que dejar librado a fuerzas extra-sociales.

Conocimiento y coordinación son dos componentes enlazados por la política territorial. De nada sirve un proyecto por mejor diseñado que esté, si no se encuentra “situado” en el contexto concreto de los actores de un territorio<sup>2</sup> y si no está debidamente apoyada en el conocimiento pertinente, en la inteligencia territorial necesaria para encauzar el proceso de desarrollo.

Gobernar el territorio es reconocer las sociedades no sólo en términos de diversidad de actores, sino también en relaciones de poder vigentes. Este es un paso indispensable para no quedar sólo en el nivel descriptivo, sino incorporar el análisis situacional que nos oriente a ver cómo funcionan los intereses, las relaciones de fuerzas sociales, las interpretaciones y las emociones, las convicciones de aquellos que, en la práctica, frenan o impulsan los procesos.

Es encauzar el conflicto social propio de toda sociedad, creando nueva institucionalidad local cuando sea necesario, aumentando los niveles de transparencia en la gestión, ofreciendo mayores canales de participación ciudadana, fortaleciendo entramados productivo-laborales territoriales, educando a los sujetos de cambio para dar forma a aquella idea del desarrollo como movilización de activos relacionales.

Es volver a pensar en términos de fuerte presencia del Estado, de un Estado más activo y de una modernización horizontal y vertical de éste. Está claro que no hay desarrollo sin Estado sano y fuerte en todos sus niveles. La aproximación endógena y territorial del desarrollo nos indica que el contexto del desarrollo no es sólo local, y requiere de un Estado activo en sus diferentes escalas territoriales.

### **Breves comentarios finales**

El desarrollo territorial en clave de pensamiento crítico, es tanto una apuesta política que explicita las relaciones sociales en términos de identidad y

---

<sup>2</sup> Valgan como ejemplos los fracasos de numerosos planes estratégicos locales “enlatados”, técnicamente bien diseñados, pero ajenos al sentir de sus comunidades.

diferenciación, como una búsqueda democrática, que remite a una permanente pugna entre adversarios por hegemonizar la toma de decisiones de una sociedad.

El enfoque territorial de política es una manera distinta de hacer desarrollo en la región, un hacer definido conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales (articulación vertical) y entre actores públicos, privados y sociales (articulación horizontal). Esta doble articulación permite aumentar las capacidades que explican porque se desarrollan los territorios, cómo se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma cómo utilizan los recursos exógenos y aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se organizan, cómo se movilizan ante las injusticias, cómo gestionan los conflictos y cómo definen las estrategias territoriales.

América Latina está perfilando un nuevo proyecto propio de desarrollo que, desde una nueva matriz territorial, cuestiona las inequidades, revierte los pilares de la sociedad de puro mercado y otorga primacía tanto a lo público como valor, como a lo político como ámbito de transformación. El proceso está en marcha.

### **Bibliografía**

- Feinmann, José Pablo (2009): La filosofía y el barro de la historia, ed. Planeta, 4<sup>º</sup> edición, Buenos Aires, p. 816
- Madoery, Oscar (2008): Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones, UNSAMedita, Buenos Aires.
- Mouffe, Chantal (2007): En torno a lo político, Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.
- Quijano, Aníbal (2000): El fantasma del desarrollo en América latina, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2000, vol. 6 nº 2 (mayo-agosto), pp. 73-90
- Zemelman, Hugo (1998): De la historia a la política. La experiencia de América Latina, Siglo XXI editores, Universidad de las Naciones Unidas, segunda edición, México.