

Enfoques del desarrollo local desde una perspectiva territorial⁶

Segunda Ponencia



Por **Dr. Jorge Emilio Mesa Arroyave**

Director ambiental, social y de sostenibilidad-Hidroituango, Empresas Públicas de Medellín.

Resumen

Este artículo aborda, desde una perspectiva conceptual y académica, un enfoque sobre cómo puede ser posible generar opciones de desarrollo local a partir de la construcción de sistemas territoriales, en los que se integran iniciativas de incidencia estratégica en distintos niveles.

En primer lugar, se define el contexto del desarrollo en Antioquia con las escalas territoriales que lo configuran, luego se presenta una propuesta metodológica en la construcción de perspectivas de desarrollo territorial con un enfoque sistémico y, por último, se hace una breve referencia al proyecto hidroeléctrico

Ituango, que se concibe como un elemento integrador de las oportunidades de desarrollo en las escalas subregional y local.

Las escalas del desarrollo territorial de Antioquia

Desde hace varias décadas, las distintas subregiones de Antioquia se han enfocado en una intensa búsqueda de nuevos modelos de desarrollo. Todos estos procesos de reflexión y de experimentación, promovidos desde distintas esferas, han procurado dar un salto cualitativo hacia un desarrollo sostenible que permita ampliar el conjunto de oportunidades para sus habitantes en el escenario local. Este ha sido un recorrido arduo y difícil.

En la actualidad, el mundo asiste a intensos procesos de cambio, en todos los ámbitos imaginables, situación que exige a los actores en los escenarios concretos aumentar una serie de capacidades que les permita administrar con certeza la complejidad.

El hecho de seguir las palabras de Sergio Boisier⁷: *“si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan”*, plantea el reto de realizar serias innovaciones en el manejo de la incertidumbre y de la fricción, que se encuentra implícita en las interacciones entre los distintos

⁶ Ponencia presentada por EPM en el Foro “Desde lo académico y participativo hacia el desarrollo humano y local de la región”, convocado por la Fundación Universitaria Católica del Norte y la Diócesis de Santa Rosa de Osos, en el marco de la Cátedra Estudios del Territorio. Mayo 8 de 2014.

⁷ Boisier, Sergio. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. En: Estudios Regionales N° 48. Universidad de Santiago de Chile. BIBLID 0213-7585 (1997); pp 41-79.

sectores y actores que configuran una realidad territorial.

Frente a la constante pregunta de cómo encontrar el esquivo desarrollo, no solo los países, sino las regiones, de manera cada vez más proactiva, han emprendido esfuerzos para tratar de comprender y potenciar las realidades territoriales, en un contexto marcado por la globalización, la autonomía en la toma de decisiones y la imperiosa necesidad de cooperar.

En este sentido, en Antioquia, antes de finalizar el siglo XX, desde un proceso mixto (estatal y social), y en procura de pensar el futuro del Departamento y orientar articuladamente las acciones de los sectores oficial y privado en procura del desarrollo de la región, se construyó el Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA⁸-, con una visión sistémica de largo plazo a partir de sus riquezas y potencialidades, para lo cual se definieron las líneas estratégicas para integrar y articular territorialmente a Antioquia, lograr el desarrollo humano equitativo

y sostenible, vitalizar la economía y construir tejido social.

Es una realidad evidente que el territorio antioqueño presenta gran inequidad territorial, económica y social. Está caracterizado por un acelerado crecimiento y concentración de oportunidades en su región urbana central y un marginamiento del resto de las subregiones de carácter rural, que afecta negativamente la generación de oportunidades sociales y económicas. Este fenómeno de “*des-equilibrio territorial y de concentración de oportunidades*” exige contar con los instrumentos de planificación y de gestión territorial adecuados que permitan afrontar los problemas con mayor determinación.

Siguiendo los lineamientos del PLANEA, a solicitud de la Comisión Tripartita compuesta por la Gobernación de Antioquia, el Municipio de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, se construyeron los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia –LOTA- Fases I y II, esta última en asocio con

la Universidad Nacional, la Universidad de Antioquia, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad de Medellín y la Escuela de Ingeniería de Antioquia.

La segunda fase surgió a partir de una primera realizada entre los años 2006 y 2009, con el propósito de cubrir la necesidad de contar con un “*instrumento de planificación y de gestión territorial que permita avanzar en la integración y el equilibrio interterritorial, con un enfoque que integre lo sectorial y lo espacial, con lo técnico y lo participativo, a fin de obtener resultados útiles para orientar la organización del territorio antioqueño, en función de los retos que imponen la globalización de la economía, la transición demográfica y cultural y el cambio climático, entre otros fenómenos y procesos, que se deben armonizar con los megaproyectos de desarrollo regional del Departamento*”⁹

Las realidades subregionales y locales exigen abordar los procesos de planificación del desarrollo en escenarios concretos. Por esta razón, y como ejercicio de planificación

⁸ Documentos del Plan Estratégico de Antioquia –PLANEA- 2005.

⁹ Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia –LOTA- Fase II. 2011

intermedia, surgen los Planes Estratégicos Subregionales –PES–, orientados desde la perspectiva territorial, que busca *“articular la planificación de escala local y sus expectativas, con las visiones de las subregiones, el departamento y la nación, de tal forma que se generen las capacidades de estos territorios para autogestionar su desarrollo de forma equilibrada y equitativa, aprovechando sus particularidades y generando competencias a nivel territorial que les permita avanzar en una sociedad más justa”*¹⁰.

El desarrollo territorial desde una perspectiva sistémica

En este artículo se asume el territorio como un sistema, es decir, como una unidad territorial conformada por elementos organizados, interrelacionados e integrados en una realidad que busca unos objetivos comunes.

El análisis sistémico tiene la bondad de poner de relieve las potencialidades de los territorios de empeño estratégico, con

el propósito de establecer rutas para lograr un desarrollo integral, eficiente y sostenible, que incorpore como elementos básicos la sociedad, la economía y el territorio con una visión global y, a la vez, particular de todos los elementos, agentes y conexiones que integran un sistema territorial específico.

Debido a las particularidades del conjunto de factores que constituyen un sistema territorial y que se encuentran en continua interacción e interdependencia específica, no es posible la aplicación de las mismas conclusiones a otros sistemas, donde cada sistema territorial tiene su propia complejidad y funcionamiento.

En este orden de ideas se propone *“abordar la descripción y la caracterización del territorio a través del análisis del sistema territorial, teniendo en cuenta la articulación con los subsistemas físico - natural, económico - social, de asentamientos urbanos e infraestructura de relación*

*y el subsistema institucional - legal”*¹¹.

Se requiere entonces de una comprensión del territorio, entendido éste como el lugar en donde se expresa y se construye comunidad con sus dinámicas económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas, entre otras, para así propiciar la generación y la dinamización de procesos de planificación integrales participativos y concertados.

La configuración de dicho modelo de desarrollo territorial tiene como propósitos fundamentales favorecer una mayor presencia institucional, mejorar los niveles de desarrollo humano, propiciar la inclusión social, económica y geográfica de poblaciones aisladas, entre otros.

Como resultado se plantea el desarrollo de un sistema territorial soportado en dos estructuras: la territorial y la institucional. Para este caso, la estructura territorial se entiende como el conjunto

¹⁰ Rueda, O. y Vásquez, J. Planes Estratégicos Subregionales: Prospectiva territorial a escala intermedia en Departamento de Antioquia (Colombia). Caso del suroeste antioqueño. En: X Seminario de Investigación Urbana y Regional Políticas de Vivienda y Derechos Habitacionales. Reflexiones sobre la Justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana. Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales – ACIUR– Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana. 2013

¹¹ Departamento Administrativo de Planeación Antioquia. Perfil Subregional Norte de Antioquia. 2010.

de atributos antrópicos y biofísicos sobre los que se desarrollan las interacciones en el sistema territorial (Integración – Dinámica – Sostenibilidad), y la estructura institucional como el conjunto de reglas utilizadas por los actores y que definen sus interacciones en el sistema territorial (Sistema de regulación – Base material-Sistema de protección).

Para cada una de estas dimensiones que constituyen tanto la estructura territorial como la estructura institucional, se definen una serie de factores de cambio que tienen la capacidad de producir transformaciones territoriales, modificar la calidad de vida de los habitantes del territorio, dinamizar la integración entre subregiones, aumentar la participación de agentes internos y externos en la generación de valor y mejorar las relaciones y las articulaciones con otros epicentros subregionales y mercados nacionales e internacionales.

Entendido así, un sistema territorial pensado en términos de escalas en interacción, transformaciones futuras y modelo

de desarrollo que integra y favorece el carácter multidimensional de la planeación e intervención del desarrollo, es un poderoso medio para evitar acciones fragmentadas o de exclusivo peso sectorial.

El proyecto hidroeléctrico Ituango, un factor de integración territorial que favorece el desarrollo local

El proyecto hidroeléctrico Ituango, que es construido por EPM, más que una obra de infraestructura está concebida como una iniciativa de desarrollo que contribuye a dinamizar un territorio con débil articulación territorial e institucional. En este sentido, se convierte en un proyecto estructurante que favorece la configuración de un nuevo sistema territorial, que potencia los recursos humanos y naturales de las subregiones y localidades en su zona de influencia.

A través de las distintas intervenciones realizadas en la zona de influencia del proyecto por distintos actores y en las distintas escalas territoriales de los ámbitos nacional, regional, subregional y local, se ha mantenido el compromiso y se ha asumido como un mandato la integración de

los objetivos estratégicos del PLANEA, los componentes estratégicos de los Lineamientos del Ordenamiento Territorial de Antioquia –LOTA I y II-, de los programas y proyectos incluidos en los Planes Estratégicos Subregionales y los Planes de Desarrollo Municipales, con los cuales se busca generar transformaciones estratégicas del nuevo sistema territorial.

En este sentido y desde el principio de la sostenibilidad, además de los recursos definidos en el plan de manejo ambiental en sus componentes social y físico-biótico, se ha tomado la decisión de incorporar un plan de inversión social adicional, a partir de un acuerdo que une las voluntades y los esfuerzos de la Gobernación de Antioquia, de la Alcaldía de Medellín, El IDEA, de EPM, de la Sociedad Hidroeléctrica Ituango y de las 12 administraciones municipales, además de las inversiones que realiza EPM en el marco de los programas de expansión en la prestación de servicios públicos y de Responsabilidad Social Empresarial.

Otra de las intervenciones que vale la pena destacar corresponde al convenio de cooperación suscrito en el año 2012 entre EPM, la Gobernación de Antioquia y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, que actualmente se encuentra en ejecución, con el propósito de “unir esfuerzos para apoyar a las comunidades vulnerables y a los gobiernos locales” desde una perspectiva integral que comprende la materialización de dos grandes componentes: el primero es el mejoramiento de los medios de vida de familias y comunidades, y el segundo corresponde a las acciones que contribuyan a controlar la vinculación

de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a actividades ilícitas, a prevenir el trabajo y la explotación sexual infantil y a evitar el consumo de sustancias psicoactivas.

Todas estas intervenciones en su conjunto constituyen el Plan Integral Hidroeléctrico Ituango, que se establece como la suma de esfuerzos y recursos institucionales, empresariales, ciudadanos y comunitarios que busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la zona de influencia del proyecto.

Desde su concepción, el proyecto hidroeléctrico Ituango busca contribuir a la construcción de un

territorio y de unas instituciones más inclusivas que generen condiciones para el desarrollo social y económico desde el libre disfrute de los derechos por parte de los ciudadanos en el ámbito subregional y local.

La oportunidad de hacer concurrir actores del desarrollo, diferentes escalas, modelos de construcción social del territorio, para impulsar nuevas dinámicas de inclusión e integración en la región y en Colombia, es un gran reto que no se debe perder de vista en la generación de futuras investigaciones por parte de instituciones encargadas de producir y difundir conocimiento.

