

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Persistiendo en el enfoque. Desarrollo local integral, concertado y sostenible. La vía posible hacia la armónica conjunción de crecimiento, inclusión y gobernabilidad democrática.

María Virginia Furlani.

Cita:

María Virginia Furlani (2009). *Persistiendo en el enfoque. Desarrollo local integral, concertado y sostenible. La vía posible hacia la armónica conjunción de crecimiento, inclusión y gobernabilidad democrática. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/486>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Persistiendo en el enfoque
Desarrollo local
integral, concertado
y sostenible

**La vía posible hacia la armónica
conjunción de crecimiento, inclusión
y gobernabilidad democrática**

María Virginia Furlani
Becaria CONICET
virgfurlani@hotmail.com

Introducción

En las últimas décadas, la humanidad está experimentando un cambio de época, marcada por transformaciones veloces, cualitativas y simultaneas en las relaciones de producción y de poder. Toda cambio de época establece una competencia entre visiones del mundo en conflicto, por lo que conviven contradicciones y consecuencias de la lucha dialéctica entre los intereses y las influencias generados a partir de las premisas, promesas y compromisos de las distintas visiones (De Souza, 2001).

El desarrollo local ha evolucionado y adquirido nuevos significados simultáneamente a las transformaciones políticas, económicas y sociales, que justifican el rol protagónico de los territorios. Se critica el paradigma reduccionista de la economía política, de eficiencia productiva y competitividad local, y se reclama un cambio de orientación a perspectivas integradoras de variables múltiples, analíticas de las dimensiones socioculturales y de los procesos de integración y desintegración social (Castells, 1999).

Desde una visión holística y constructiva (Boisier, 2003), la nueva perspectiva endógena plantea cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo y se aproxima a la realidad admitiendo la diversidad, remarcando el rol que asumen los actores locales, el tipo de interacciones que éstos llevan a cabo y las características del entorno de actuación como componentes claves del proceso (Vázquez Barquero, 1998).

Son los aspectos cualitativos y extraeconómicos, los factores facilitadores del desarrollo como objetivo de aspiraciones múltiples, en la búsqueda simultánea y equilibrada de competitividad, cohesión social, sostenibilidad y participación, donde los desafíos son de generación y fortalecimiento del capital social y la gobernabilidad (Boisier, 2003, Prats, 2001, Albuquerque, 2003, Gallicchio, 2004).

En la práctica, las perspectivas del desarrollo local, que responden a visiones confrontadas del mundo, han motivado un mapa de acciones e iniciativas aisladas, dispares y discontinuas en el tiempo, que, en términos de sustentabilidad del proceso, no constituyen un objetivo integral y compartido. Características que han debilitado su construcción, fortalecimiento institucional y aprendizaje indispensable. El incremento de las desigualdades, la desintegración del tejido social y la profundización de la fragmentación urbana, son expresiones de un desarrollo basado en el mero logro de indicadores de crecimiento económico y competitividad productiva sectorial, pero parcializado, exclusivo y, finalmente, excluyente.

La unidad de análisis en la que se manifiestan las visiones planteadas es el Gran Mendoza, escenario que evidencia procesos de desarrollo local, fundados principalmente en indicadores de crecimiento económico, urbanístico y tecnológico, pero que, al realizar un análisis integral del territorio, presenta características de gran heterogeneidad y diferenciación socioeconómica territorial, y la combinación de enclaves globalizados y fragmentos urbanos marginados, típicos de la transformación urbana actual.

Caracterización del proceso de metropolización del Gran Mendoza

El Gran Mendoza conforma un área metropolitana, es decir una ciudad central, la Ciudad Capital de Provincia, y un entorno urbano, conformado por cinco Departamentos, conectados por determinados flujos sociales y económicos que permiten identificar una unidad de funcionamiento; que concentra la población y actividad económica de la provincia. En el año 2007, en la metrópolis se aglutinaban 1.047.743 de habitantes, es decir que el 11% del territorio provincial concentraba el

62,5% de la población provincial y el 64% de la producción (estimaciones en base a Censo 2001 y Registros de Estadísticas Vitales).

Ambas concentraciones generan demanda de servicios y equipamientos, y aumenta las fricciones y la competencia desenfrenada por el uso del suelo. Asimismo, impactan en un territorio caracterizado por la aridez del ambiente, con escasos recursos hídricos, vientos secos, aluviones, vulcanismo y sismicidad. La expansión desordenada del proceso de urbanización, conlleva riesgos de índole natural, social y económica: desempleo, inseguridad, segregación y desequilibrio urbano, congestión de las infraestructuras urbanas, sobreexplotación del suelo, degradación medioambiental, riesgo de aluviones, contaminación del agua, déficit en la gestión de residuos sólidos urbanos.

Las problemáticas geográficas y de infraestructura se profundizan al plasmarse en el Gran Mendoza la antinomia que tipifica a la Argentina de principios del siglo XXI: inclusión y exclusión en relación al fenómeno de segregación residencial, el que se produce en un espacio menor, con una mayor subdivisión y una intensificación de las diferencias.

Así, por una parte, se refleja la creciente globalización de los estilos de vida y las nuevas preferencias en las formas residenciales en la expansión de barrios cerrados y exclusivos para sectores con alto poder adquisitivo (Furlani de Civit, 1999). Son proyectos inmobiliarios de alta rentabilidad, muy dinámicos, la mayoría impulsados por desarrolladores urbanos, destinados a quienes buscan seguridad, privacidad, exclusividad, mejor calidad de vida, fácil acceso a servicios y centros comerciales, necesidad de representación. A los conjuntos surgidos como unidades cerradas se suman barrios preexistentes que se amurallan y cierran sus calles de acceso, en un proceso de privatización del espacio público.

Por otra parte, la búsqueda de empleos ante las sucesivas crisis económicas y el crecimiento de la pobreza, son algunos de los factores que motivan la proliferación de villas, contribuyendo a la expansión inorgánica de la masa edificada y de loteos ilegales, la mayoría desprovistos de infraestructuras y servicios (Gudiño de Muñoz, 2000). Estos asentamientos se distribuyen de forma irregular, predominantemente en las franjas periféricas, especialmente hacia el piedemonte de precordillera. Los espacios adquieren una significación social que los diferencia y tienden a acumular las condiciones de su diferenciación (Pírez, 2001).

Finalmente, otra expresión urbana reciente, relacionada a la globalización y la fuerte inversión extranjera directa, son los centros grandes comerciales. Ubicados estratégicamente sobre ejes de máxima circulación, en áreas densamente pobladas a pocos kilómetros del centro, ofrecen

ventajas atractivas de potenciales consumidores, como accesibilidad, seguridad y confort. Imponen cambios drásticos en las estructuras de comercialización e implican fuertes transformaciones en los patrones del consumo colectivo, y nuevas modalidades en el desarrollo de la vida cotidiana al reforzarse las localizaciones existentes en el interior del tejido urbano, y creando zonas nuevas favoreciendo patrones de dispersión.

El desarrollo del Gran Mendoza desde la visión económica.

Desde una visión económica, la clave del desarrollo local es la competitividad territorial, donde las transacciones comerciales prevalecen sobre las relaciones sociales. Esta visión sustentó el proceso de crecimiento urbano y metropolización del Gran Mendoza, por lo que *se manifiestan dinámicas sectoriales de alta competitividad local, conformando una realidad urbana cada vez más compleja, diversa y fragmentada.*

La zonificación de las áreas comerciales y los desarrollos inmobiliarios son los pilares del modelo de desarrollo que se promueven. Se otorga prioridad a la oferta como factor explicativo, y, de esta forma, los factores económicos y la diferencia potencial de beneficio obtenible mediante un uso más lucrativo del suelo resultan preponderantes, por encima de los culturales, al momento de definir opciones (Sargatal, 2000).

Los actores de estos procesos son vistos como productores, proveedores, consumidores, clientes, inversionistas, en síntesis, individuos que toman decisiones basadas en sus propios intereses particulares, en un contexto de competencia de mercado. Por consiguiente, toda organización, incluida la administración, es proveedora de productos y servicios, y los modelos de intervención para el desarrollo son centrados en la demanda, ignorando otros aspectos de la realidad social como la conservación de los recursos naturales.

Bajo estas premisas, las inversiones carecen de un modelo de articulación que permita superar la lógica de crecimiento a una lógica de desarrollo local. Como consecuencia de la planificación funcionalista y el mercado se crean espacios exclusivos según los niveles de renta, que configuran un nuevo puzzle territorial, desconectando el tejido social y modificando el sentido que tiene la ciudad como una *civis*. Da lugar a la existencia de sectores satisfechos junto a otros que sufren los efectos negativos de un desarrollo económico no integrador, excluidos de la participación en la riqueza y en el bienestar.

Actualmente, lo que está en juego es el uso colectivo de la ciudad ya que, si bien consistió históricamente de un conjunto de fragmentos, siempre hubo relaciones entre éstos y políticas

urbanas destinadas a reunirlos. La diferencia ahora es que, se vive el tránsito del territorio urbano segregado hacia el discontinuo de centralidades diversas y áreas marginales, que vacían de contenido a la ciudad, las relaciones vecinales, la regulación de comportamientos por conocimiento y afectividad, la identidad con el espacio. Se dificulta la integración, aumenta el aislamiento, y se redobla el desafío en torno a la identificación de consensos y acuerdos para el desarrollo.

Prevalece una ciudadanía por derecho, pero con pocos ciudadanos de hecho, una ciudadanía pasiva dada por el acceso de derechos civiles, políticos o sociales, que no logra concretar la dimensión activa de la misma, dada por las responsabilidades que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen (Levín, 2004).

Al surgir conflictos entre las administraciones locales del Gran Mendoza, suelen lograrse uniones en el marco de problemas concretos, buscando soluciones sectoriales y no territoriales. Sin embargo, no se demuestran esfuerzos de concertación a pesar de ser imprescindibles y accesibles en un espacio aún reducido, comparativamente a otras metrópolis latinoamericanas, que permite a la población expresarse y participar en las decisiones respecto del entorno.

El modo individualista de actuación de los actores políticos que operan en el área metropolitana del Gran Mendoza, como sujetos de acumulación que compiten por el control de los recursos, nos lleva a nuestra segunda afirmación: *la confrontación de lógicas y objetivos particulares de los actores locales, y la debilidad de instancias de concertación y de modalidades de participación social, son un factor limitante de un proceso integral de desarrollo.*

Esta afirmación se confirma en la cronología en torno a la formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. A pesar de su relevancia fueron años de idas y vueltas de proyectos legislativos sin tener éxito por diferentes razones: inexistencia de un modelo consensuado, conveniencia de intereses sectoriales públicos y privados, carencia de una estructura adecuada en la redacción del proyecto de ley, falta de una voluntad política decidida a definirla en una visión democrática, global e integradora.

La demora en la sanción de la ley propició la pérdida de terrenos productivos y el incremento de conflictos sociales, económicos, políticos, ambientales, cada vez más difíciles de resolver. Las modalidades de organización del territorio se han producido en forma espontánea, no planificada y parcializada, y sin que el Estado asuma sus responsabilidades inherentes a la garantía del interés general.

En el año 2006, la Legislatura Provincial dio media sanción a un proyecto de ley sobre los usos del suelo que contaba con numerosas falencias técnicas y legales. Los sectores científicos y

profesionales de Mendoza frenaron la iniciativa legislativa, advirtiendo las irregularidades que presentaba. Entre otras habilitaba a los privados a decidir construir en una zona u otra, en el pedemonte, con el riesgo que esto implica en una provincia propensa a movimientos sísmicos y problemas aluvionales, y en áreas de actividades agroproductivas intensivas. Respondiendo la visión económica, el proyecto favorecía el accionar de determinados emprendimientos, sin considerar las peculiaridades de la vida de los habitantes de los oasis, y el espacio se convertía en un mero receptor de actividades, sin que sus características culturales, ecológicas y ambientales, constituyeran factores esenciales, desde la ineludible mirada sistémica sobre el territorio.

De haber sido aprobada ley hubiera profundizado los procesos de desintegración, fragmentación y desigualdad territorial, al restringir el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y al libre acceso al patrimonio natural y cultural.

El desarrollo del Gran Mendoza desde la visión holística.

No extraña que si los actores políticos se encuentran inmersos en la visión económica, sean otros los actores locales que impulsen procesos de desarrollo desde una visión holística, en un contexto mucho más amplio que la economía, primando lo subjetivo, lo valorativo, lo intangible, lo sistémico, lo cultural, la complejidad (Boisier, 2003).

Desde la metáfora de la máquina, el territorio es rehén de la racionalidad instrumental, la irracionalidad tecnológica y la ambición económica. Contrariamente, desde una perspectiva sistémica, el suelo es un bien económico, natural, escaso y no renovable, que requiere un ordenamiento responsable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo.

Continuando con el análisis de caso anterior, la Universidad Nacional de Cuyo coordinó la iniciativa para presentar un proyecto propio, con la participación de varias instituciones. Un anteproyecto de ley de base participativa fue presentado a la Legislatura en octubre del 2007, elaborado por un comité compuesto por docentes e investigadores, graduados y estudiantes de dieciséis organismos científicos y académicos de Mendoza.

Resalta como fundamentos básicos la superación de las problemáticas relacionadas con los desequilibrios y desarticulaciones poblacionales, económicas, ambientales y político-institucionales. Se incluye al mercado en la propuesta, pero más allá del mismo, de sus demandas y clientes, considerando otros aspectos de una realidad compleja y dinámica, con múltiples dimensiones y

funciones interconectadas. Desde esta perspectiva, integra desarrollo social, político y productivo, subordinando los objetivos medios, crecimiento económico y desarrollo tecnológico, a los objetivos fines, mejores condiciones, nivel y calidad del conjunto de la sociedad.

En mayo de este año la Legislatura Provincial sancionó la Ley en base al anteproyecto multiactoral, en el cual prima la visión integradora de la convivencia social, que privilegia la importancia de los espacios públicos, respetando la identidad y el patrimonio natural y cultural, asegurando el acceso de todos los habitantes a la propiedad y a la vivienda con servicios básicos, sin excluir a los sectores de menores ingresos, evitando el establecimiento de enclaves que llevan a la fragmentación territorial, a la desintegración social.

Reflexiones finales

El Gran Mendoza es escenario de una competencia de visiones que se evidencian en las tensiones producidas en torno de los procesos de desarrollo de las localidades que lo componen. Se encuentra en una instancia bisagra, en la que el desarrollo *en* el Gran Mendoza prevalece sobre el desarrollo *de* dicha metrópolis. Mientras el desarrollo *de* es una regla ética requerida para la sostenibilidad del proceso y se centra en el desarrollo humano y social; el desarrollo *en* es una regla utilitarista, más comprometida con la explotación de los recursos locales, con escasa preocupación por las consecuencias de ello a largo plazo (De Souza, 2001).

Si la realidad es una construcción social, también puede ser socialmente transformada, para lo que se requieren procesos de innovación social de transformación y densificación de la esfera pública. Siguiendo el impulso iniciado por los actores científicos y académicos, el desafío actual es movilizar a la sociedad local alrededor de un imaginario colectivo y conectar a los distintos actores en un proyecto común con procesos democráticos y participativos estratégicos (Fleury, 2005). Único modo de poder exigir que el desarrollo *de*, sostenible, integral e inclusivo, reemplace la regla del desarrollo *en*.

Todo lo cual no significa que la autoridad en el proceso de desarrollo sea innecesaria, sino que el poder de influir en políticas, planes, prioridades, presupuestos, decisiones, debe ser compartido para que los actores participen realmente de la construcción de su futuro, asumiendo responsabilidades en sus consecuencias y ganando derechos para apropiarse de los beneficios de su esfuerzo.

La sostenibilidad de los procesos de desarrollo del Gran Mendoza solamente puede ser construida a través de la acción colectiva, lo que requiere de solidaridad ya que el desarrollo es un espacio socialmente construido para el encuentro entre sociedad, cultura y naturaleza.

Hoy, el Gran Mendoza renace políticamente, como ámbito de confrontación de valores y de intereses, de formación de proyectos colectivos y de hegemonías, en la construcción aún contradictoria y conflictiva, de un nuevo pacto urbano que tome como eje la calidad de vida, participación, responsabilidad e igualdad sobre el espacio urbano, en una perspectiva de desarrollo local integral, concertado y sostenible para el crecimiento económico, la inclusión social y la gobernabilidad democrática.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2003). "Curso OIT: Estrategias para el desarrollo económico local", IEyG, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Boisier, S. (2003). "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?". Revista del CLAD, Reforma y Democracia N° 27 (Octubre). Caracas.
- Castells, M. (1997). "La cuestión urbana". Siglo XXI Editores. México.
- De Souza Silva, J., (2001). "La Cuestión Institucional: de la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de época". Proyecto ISNAR Nuevo Paradigma. Costa Rica.
- Fleury, S. (2005). "La Ciudad de los Ciudadanos". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile.
- Furlani de Civit, M. E. (1999). "Problemas urbanos de una metrópoli regional: Mendoza". Ponencia presentada en el primer encuentro internacional Humboldt. Buenos Aires.
- Gallicchio, E. (2004). "El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social". Programa de Desarrollo Local, CLAEH. Uruguay.
- Gudiño de Muñoz, M. (2000). "Implicancias territoriales del proceso de transformación económica iniciado en la década de los noventa. Caso: Mendoza, República Argentina". ISPA. Universidad de Vechta. Alemania
- Lentini, M. y Palero, D. (2008). "Todos tienen derecho a una casa, pero cada uno en su lugar: alcances del derecho a la vivienda y a la ciudad en una sociedad excluyente". V Jornada Internacional de Vivienda Social. Universidad de Valparaíso. Chile.
- Levín, S. (2004). "Los Debates en torno al Concepto de Ciudadanía en Sociedades en Transformación". Revista de *Ciencias Sociales*, Vol. 9, N° 2/2004, p. 121-124.
- Pírez, P. (2001). "Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina". En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Edit. Homo Sapiens. Buenos Aires.
- Prats, J. (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico". En www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf.
- Rotiman, S. (2000). "Transformaciones urbanas en los '90: los barrios cerrados del Área Metropolitana de Mendoza". IV Jornadas de Sociología. UBA. Buenos Aires.
- Sargatal Bataller, A. (2000). "El estudio de la gentrificación". En *Biblio 3 W*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. España.
- Schmidt, M. (2004). "Procesos de segregación y auto-segregación en la Ciudad de Mendoza, Argentina". II Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional. Santa Cruz do Sul, Brasil.
- Vázquez Barquero, A. (1998). "Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno". Pirámide. Madrid.