

RETOS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA

¹José Gesto Rodríguez  <https://orcid.org/0000-0001-9396-6020>

Recibido: 09-06-2023

Aceptado: 08-08-2023

Resumen

Indiscutiblemente, pareciera que la única forma de avanzar hacia territorios más sostenibles, donde sea viable y se permita transitar hacia el alcance y mantenimiento del bienestar de la población mundial, es el reconocimiento de la necesidad de planificar adecuadamente el desarrollo territorial; por lo que a nivel global, se requiere de acciones concretas y cambios estratégicos para la aplicación de políticas donde se integren ámbitos sociales, ambientales y económicos, con el propósito de asegurar la futura disponibilidad de los recursos naturales. En tal sentido, el ordenamiento territorial es considerado un instrumento para la orientación y administración del desarrollo físico del territorio y el uso del suelo, en el que se evalúan variables ecológicas, socioculturales y económicas. A través de una revisión documental se pretende analizar los progresos y desafíos de la región latinoamericana en su transición hacia un desarrollo territorial sostenible; lo cual implica inexorablemente, la adopción y reestructuración de políticas públicas fundamentadas en este concepto. Los hallazgos demuestran la demanda de un enfoque holístico, analítico y estratégico, que permita la creación de asertivas y eficientes políticas territoriales aplicables a cada país.

Palabras clave: territorio; ordenamiento territorial; planificación territorial; desarrollo territorial sostenible; desarrollo.

Abstract

Unquestionably, it seems that the only way to advance towards more sustainable territories, where it is feasible and allows to move towards the achievement and maintenance of the well-being of the world population, is the recognition of the need to adequately plan territorial development; Therefore, at a global level, concrete actions and strategic changes are required for the application of policies that integrate social, environmental and economic spheres, with the purpose of ensuring the future availability of natural resources. In this sense, land use planning is considered an instrument for the orientation and administration of the physical development of the territory and the use of the land, in which ecological, sociocultural and economic variables are evaluated. Through a documentary review, it is intended to analyze the progress and challenges of the Latin American region in its transition towards sustainable territorial development; which inexorably implies the adoption and restructuring of public policies based on this concept. The findings demonstrate the demand for a holistic, analytical and strategic approach that allows the creation of assertive and efficient territorial policies applicable to each country.

Key words: territory; territorial ordering; territorial planning; sustainable territorial development; development.

¹ Dr. en Gobierno y Administración Pública, Dr. en Derecho, Postdoctorado en Alta Dirección, Investigador Independiente. Consejero privado. Lord of the Manor of Leckhampstead, UK. Broker educativo España. campus.off@gmail.com

Introducción

En la contemporaneidad, el proceso de globalización ha suscitado la ocurrencia de una diversidad de hechos fundamentales en el desarrollo, con implicaciones e influencia en los territorios; en virtud de sus características económicas y de otras asociadas a la sostenibilidad (Salinas, 2014); inclusive. Dentro de este contexto, el propósito de implementar cambios estratégicos que parten del diseño de políticas públicas, entre otros aspectos, responden a la necesidad de lograr una mayor sostenibilidad ambiental del desarrollo; de manera tal que a futuro pueda garantizarse la disponibilidad de recursos naturales.

Así entonces, el concepto de desarrollo sustentable se ha consolidado a través de los años, pese a que se han presentado limitaciones o debilidades para que este sea alcanzado. Al respecto, ha de entenderse que la satisfacción que pueda ser obtenida de las necesidades futuras dependerá de cuánto equilibrio sea logrado entre los objetivos planteados a nivel social, económico, ambiental y territorial; por lo que la planeación y el ordenamiento territorial deberán ser visualizados como políticas de Estado dirigidas esencialmente a la organización, administración y armonización de la ocupación y uso del espacio. Son tales consideraciones, las que justifican lo pretendido en este artículo: revisar el estado actual, así como las contribuciones y desafíos que se hacen evidentes en los países latinoamericanos en su tránsito hacia un desarrollo territorial sostenible; lo cual implica inexorablemente, la adopción y reestructuración de estrategias fundamentadas en este concepto.

Marco Teórico

Desarrollo territorial

En la construcción de un estilo de desarrollo digno y sostenible, el territorio desempeña un papel protagónico. De hecho, “el desarrollo territorial lleva implícita la incorporación del territorio en la concepción del desarrollo. Se trata de un desarrollo territorializado. Para entender los alcances de esto debe comenzarse por entender el significado de territorio” (Masirris, 2015a, p. 29). Esto implica que, se debe entender que un territorio es una extensión de tierra donde hay relación de poder o posesión de individuos o grupos sociales, cuales mantienen límites, soberanía, poder, y disciplina.

Según Cuervo (2006):

El concepto de territorio tiene sus orígenes en la geografía natural y en la etología. En la primera se hace referencia a unidades geomorfológicas de paisaje, de clima o de ecosistemas con rasgos característicos que definen unidades singulares y distinguibles, aunque no necesariamente homogéneas. Son conjuntos heterogéneos en su interior, pero con combinaciones de diversidad

muy propias. La segunda, en tanto, se refiere a la relación de algunas especies vivas con su medio natural y a cómo estas desarrollan estrategias de demarcación y apropiación (simbólica o real) de los espacios con el fin de garantizar su reproducción y supervivencia como grupo y como especie. Estas demarcaciones se realizan a través de coloraciones del agua en el mar o de aromas y olores en la tierra. Se trata, por tanto, de estrategias de control de porciones del espacio natural. (p. 22). Aquí el autor, enfatiza en los patrones y procesos del ambiente natural o medio físico como el relieve, las aguas, el clima, la vegetación los suelos y también el comportamiento de las especies animales y del hombre en su medio ambiente.

Pese a la inherente polisemia asociada a la concepción que se tiene del territorio, la cual, además, ha estado sujeta a un extenso debate, podría ser definido este, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019) como una comunidad humana que tiene sentido de apropiación y de pertenencia en estrecha vinculación hacia un espacio natural y social específico; por consiguiente, se considera que:

[...] “hacer territorio” significa construir este sentido de apropiación y de pertenencia, e implica armonizar las expectativas y necesidades del individuo con las del colectivo humano y su espacio natural y social de realización. También supone reconocer la pluralidad del territorio, tanto en términos de escala (mundial, regional, nacional y subnacional), como de sentido y significado (diversidad cultural, étnica y política). (p. 21).

Esto significa que el ser humano debe desarrollar un espacio adecuado e idóneo para su convivencia social ajustándose a las normas sociales, individuales y colectivas, así como también, conocer y adaptarse a la diversidad ambiental.

Intentando resumir algunos planteamientos, Montañez y Delgado (1998), conciben un análisis del territorio partiendo de las consideraciones siguientes:

1. Toda relación social tiene ocurrencia dentro del territorio y se expresa como territorialidad. Así, ha de entenderse que el territorio conforma el escenario de las relaciones sociales, y no únicamente el marco espacial que marca la delimitación del dominio soberano de un Estado.
2. El territorio es un espacio de poder, así como de gestión y de dominio del Estado; es un espacio de individuos, de grupos y de organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.
3. El territorio puede ser interpretado como una construcción social; el conocimiento que se tenga del mismo dependerá del conocimiento del proceso de producción.

4. La actividad espacial de los actores es diferencial y, por consiguiente, es desigual su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio.
5. En el espacio tienden a ocurrir y sobreponerse diversas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses diferentes, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales distintas que suscitan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.
6. El territorio es móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial se mantiene en un cambio permanente y requiere constantemente de nuevas formas de organización territorial. El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, sólo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana. Se sobreponen, en un mismo espacio, múltiples territorialidades y múltiples lealtades.

Asimismo, para Méndez (1998), el territorio y, concomitantemente, lo territorial, aluden a un concepto comprensivo –en términos de conjunto articulado– que integra elementos naturales, económicos, sociales, políticos e institucionales, ordenados, sujetos a una cierta lógica en su distribución y organización, interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas, que formalizan unas estructuras territoriales determinadas que tienden a cambiar a lo largo del tiempo. Esto implica, según el autor, que el concepto de territorio es considerado como un proceso ordenado, donde se involucran diferentes entidades tanto naturales como sociales, todos estos van en secuencias para interrelacionarse en una comunidad específica, la cual está sujeta a cambios de acuerdo con los avances que suceden en el entorno tanto social como mundial.

“Concebido así, el territorio y lo territorial llevan implícitos las cualidades de integralidad, escolaridad, diversidad y temporalidad, las cuales se expresan en la naturaleza del desarrollo territorial” (Massiris, 2015a, p. 29). Consecuentemente:

[...] la comprensión del desarrollo territorial implica la consideración integral de todos los componentes territoriales: medio ambiente, población, actividades productivas, gobierno del territorio, etc., cuya articulación se da en distintas escalas, expresadas en estructuras territoriales diversas que definen el orden existente, el cual, a su vez, expresa la territorialidad del desarrollo. En este contexto, el desarrollo adquiere significados distintos en función de la diversidad socio geográfica y de las expectativas de las comunidades o poblaciones que lo ocupan y usan. La territorialidad del desarrollo lleva implícita la prevalencia del territorio en la distribución de los beneficios de las actividades productivas [...]. (p. 33).

Analizando las ideas presentadas por el autor, se refiere a que, el avance de un territorio en una comunidad o de un ambiente geográfico varía de acuerdo a los factores que lo integran, ya que no todos

los espacios territoriales tienen las mismas características económicas, sociales y ambientales, por lo cual, el individuo debe adaptarse al su entorno, buscar las alternativas adecuadas para desenvolverse económica y socialmente en su comunidad.

La CEPAL (2022a), por su parte, señala que el desarrollo territorial es entendido “como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio” (párr. 1). De modo tal que se asume que es un proceso o estado mediante el cual se hace efectiva tanto la apropiación del espacio como la unidad de sus partes, así como el debido respeto y ejercicio del derecho a la diversidad de los múltiples componentes de un Estado.

Dimensiones del desarrollo territorial

En general, la conceptualización del desarrollo territorial sostenible lleva implícita la integración de cuatro dimensiones esenciales que determinan la complejidad de su estructura: una dimensión geográfica, una dimensión ambiental, una dimensión humana y una dimensión política (Massiris, 2015b):

Dimensión geográfica

En esta dimensión, el desarrollo al que alude el desarrollo territorial sostenible sugiere la articulación de tres elementos fundamentales: la naturaleza, la sociedad y el territorio, interpretados desde una visión geográfica que se expresa a través de dos condiciones interrelacionadas: la territorialidad y la cohesión territorial.

La territorialidad del desarrollo plantea la vinculación de las cualidades geográficas del territorio al desarrollo, es decir, las condiciones naturales, sociales, culturales y políticas. De esta forma, la gestión del desarrollo territorial sostenible se lleva a cabo en espacios concretos dotados de características geográficas específicas que deben ser adecuadamente conocidas para asegurar la pertinencia y efectividad de las políticas, las normas, los planes y las acciones implementadas. Como se mencionó anteriormente, para la comprensión de la dimensión geográfica del desarrollo territorial sostenible, se consideran cuatro cualidades básicas del territorio: diversidad geográfica, escolaridad, temporalidad e integralidad.

En lo que respecta a la cohesión territorial, ha de indicarse que la misma apunta hacia la justicia socio-territorial, haciendo referencia –concretamente– a la equidad e integridad territorial del desarrollo socioeconómico (cohesión socioeconómica) y a qué tan coherentes sean las políticas sectoriales que repercuten territorialmente (Comisión Europea, 2004); puesto que estas últimas, están relacionadas con la gestión del desarrollo territorial. No es posible lograr un desarrollo territorial integral,

socioeconómicamente cohesionado, si se parte de una gestión del territorio carente de visión territorial. Tal visión, además, debe considerar, implícitamente, la articulación y coordinación de acciones de impacto territorial en un sentido tanto horizontal como vertical; para lo cual, se requiere de profundos cambios tanto en la organización institucional como en la cultura de la gestión pública y en la gobernanza territorial.

Dimensión ambiental

La dimensión ambiental del desarrollo sostenible se ha nutrido de la diversidad de aportes que se han hecho en torno a la discusión de la conceptualización de este, en las últimas décadas. Según expone Gudynas (2009), como producto de ellas, es posible afirmar que coexisten numerosas aproximaciones conceptuales al problema de la sostenibilidad del desarrollo, desde aquellas que enfatizan los aspectos vinculados a la reducción de la contaminación y el manejo de los residuos, hasta las que hacen el planteamiento de la necesidad de lograr un cambio sustancial del desarrollo capitalista.

El mencionado autor aclara, además, que, pese a sus discrepancias, es notable que estas concepciones tienen algo en común: persiguen el alcance de un nuevo equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos y condiciones naturales, así como la satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones actuales y futuras. Atendiendo a ello, agrupa las diferentes aproximaciones a la sostenibilidad del desarrollo en tres grandes corrientes: sostenibilidad débil, sostenibilidad fuerte y sostenibilidad superfuerte.

En cuanto a la sostenibilidad débil, señala que esta acepta la modificación de los procesos productivos actuales con la finalidad de reducir el impacto ambiental, al mismo tiempo que valora la conservación como factor indispensable para el crecimiento económico. Constituye una aproximación utilitarista, tecnocrática y antropocéntrica que intenta apostar a la implementación de reformas técnicas, a la instauración de regionalizaciones estratégicas vistas desde el productivismo y el eficientísimo, a la utilización de instrumentos económicos y al frecuente uso de los conceptos asociados a capital natural, capital social, contabilidad ambiental, consumo verde y de bienes y servicios ambientales, entre otros.

Por su parte, la sostenibilidad fuerte, se basa en la creencia de que no toda la naturaleza es susceptible de ser reducida a un capital natural, enfatizando en la necesidad de garantizar la supervivencia de especies y la protección de ambientes críticos; trascendiendo incluso, su posible uso económico. Finalmente, la sostenibilidad superfuerte, hace un reconocimiento del valor económico en el medio ambiente, además de que involucra una diversidad de valores de tipología cultural, ecológica, religiosa o estética, que se consideran igual o más importantes.

Dimensión humana

Se incorporan en esta dimensión, algunos aportes conceptuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] asociados al concepto de desarrollo humano sostenible, introducido por esta entidad desde su cuarto informe publicado en el año 1993. En tal noción de desarrollo, la vida no es valorada en función de la producción de bienes materiales, independientemente de la importancia de estos; tampoco vale más la vida de un individuo que la de otro. Al respecto, textualmente se afirma que “ningún recién nacido debe estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque ese niño ha nacido en una 'clase social incorrecta' o en un 'país incorrecto' o es del 'sexo incorrecto'” (PNUD, 1994, p. 15).

Se plantea, además, en el referido documento, que el desarrollo así concebido, debe brindar a los individuos, en igualdad de condiciones, la posibilidad de aumentar su capacidad humana en forma plena; igualmente, deberá propiciar que a esa capacidad pueda dársele el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político. Es evidente, que el llamado “universalismo de las reivindicaciones vitales”, constituye prácticamente el fundamento del desarrollo humano sostenible, en el que se pretende lograr que todas las personas, sin distinciones de raza, credo o condición social o política, puedan llevar una vida plena, saludable y prolongada, y con conocimientos tanto para las generaciones actuales como las futuras; con lo cual, se le otorga al concepto de sostenibilidad un sentido de equidad, tanto generacional como intergeneracional (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2010).

En esencia, la aplicación real del desarrollo sostenible comienza por el establecimiento de una nueva ética del desarrollo fundamentada en la justicia, así como en la igualdad social y territorial (Massiris, 2015b); donde el enfrentamiento de los problemas de pobreza permita garantizar el carácter sostenible del medio ambiente.

Dimensión política

El desarrollo territorial sostenible tiene una dimensión política relacionada con la gobernabilidad y la gobernanza territorial, es decir, vinculada a las formas de gobierno de los territorios y cómo ocurren las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. A criterio de Massiris (2015b) una buena gobernanza territorial para el desarrollo territorial sostenible es aquella centrada en la acción colectiva, así como en la interacción entre los distintos actores tanto públicos como privados, en la que la participación social y la cooperación juegan un papel protagónico; siendo cuatro principios los que la conforman: legitimidad, concertación, coordinación y cooperación.

La legitimidad está implícitamente asociada a la idea de equidad, justicia social y democracia. Tiene su fundamento en la relación armoniosa existente entre el Estado, la sociedad y los territorios que

integran la nación. Ha de tenerse en cuenta, además, que la valoración de la legitimidad tiene una mediación ideológica en una sociedad inevitablemente dividida en clases sociales con diferentes intereses, valores y formas de interpretación de la realidad; de tal modo, que lo que es justo para unos puede no serlo para otros. “La existencia de conflictos sociales y territoriales es indicadora de las contradicciones entre las distintas clases sociales y marca el grado de dificultad y complejidad de la gobernanza territorial” (Massiris, 2015b, p. 100).

Como principio de una buena gobernanza para el desarrollo sostenible, la concertación de los territorios hace alusión a la armonización del conjunto de intereses actuantes en el territorio; acá, el elemento esencial es la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, concretamente, en las decisiones de impacto territorial. Bajo este supuesto, la gestión del territorio deberá ser, indispensablemente, democrática y participante; de tal modo que una buena gobernanza territorial estará orientada a facilitar la participación ciudadana en los procesos de gestión territorial, lo cual significa potenciarla a sus máximos niveles a través de la aplicación de estrategias de comunicación y de estímulo. Particularmente, en épocas en que los problemas ambientales adquieren unas dimensiones globales debido al cambio climático, se precisa de la participación ciudadana en la gestión territorial.

Por su parte, la coordinación y la cooperación como principios de una buena gobernanza para el desarrollo territorial sostenible hacen el planteamiento de un estilo de gobierno donde la organización institucional, junto a la cultura política y administrativa, se articulan para promover la gestión coordinada y la cooperación interinstitucional. El carácter sistémico y multidimensional de la gestión del territorio, demanda inexorablemente, la coordinación entre las diversas instituciones que intervienen la gestión del desarrollo territorial sostenible; lo cual implica la puesta en práctica de acciones concurrentes y armónicas entre las instituciones de diferentes niveles territoriales con jurisdicción administrativa sobre el territorio y entre las distintas políticas sectoriales que tienden a desarrollarse en un mismo ámbito territorial.

Según Massiris (2005), la eficacia de los procesos de coordinación es un factor crucial, puesto que si estos mecanismos no funcionan se corre el riesgo de fracasar en los propósitos perseguidos con la gestión del territorio, y en consecuencia, terminarían desaprovechándose las ventajas asociadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado.

Lo que plantea el autor, se significa que el éxito o fracaso de un territorio o comunidad, se debe a la organización que ésta tenga en todos sus elementos tanto sociales, económicos, tecnológicos y humanos, donde cada uno debe estar encadenado linealmente para el logro de las metas y objetivos propuestos en conjunto.

Ordenamiento territorial como instrumento del desarrollo sostenible

La situación crítica del medio ambiente, así como el descuido en la preservación y conservación del mismo, se han erigido como uno de los mayores problemas a nivel mundial; generando preocupaciones, tanto a los organismos ambientalistas como a las instituciones científicas y no gubernamentales (Bergel, 2020). Particularmente, en diversos países ha sido notorio el uso máximo que se ha dado a los recursos naturales a través del tiempo; hecho que en muchos casos, ha ocasionado impactos negativos en los ecosistemas y ha suscitado procesos desequilibrados y excluyentes de desarrollo.

A criterio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2014), tales procesos provocan efectos adversos, entre los que pueden mencionarse: deforestación, reducción de la biodiversidad, contaminación de los cuerpos de aguas (ríos, mares y lagos), pérdidas económicas a causa de inundaciones y sequías, disminución de la producción en cultivos y prevalencia de enfermedades; constituyendo estos, causas fundamentales de la crisis ambiental que azota al mundo contemporáneo.

De allí entonces, el reconocimiento de que existe una estrecha relación entre ecosistema urbano, sostenibilidad y cambio climático; siendo esta, una realidad manifestada por diversas entidades representativas de la comunidad internacional, en la que se percibe, además, la carencia de una visión compartida de criterios estratégicos integrales y sostenibles, donde se demanda la promoción de mecanismos que propicien las condiciones para un desarrollo equilibrado (Navarrete, 2017).

Los autores anteriores, coinciden que los problemas presentes del desarrollo sostenible territorial es la destrucción ambiental, la falta de criterios establecidos para el desarrollo equitativo de la sociedad y la necesidad de un ordenamiento territorial adecuado, esto trae como consecuencia la gran crisis que hoy día vive la geografía mundial. Por tal razón, Se puede afirmar que la planificación, el orden la conciencia de cuidar la naturaleza, representa una herramienta de incuestionable valor para avanzar en una dirección de progreso y así mantenerse una población en constante crecimiento en todos sus niveles.

En palabras de Mac Donald y Simioni (1999, p. 32):

El ordenamiento territorial alude a un proceso dirigido a distribuir la actividad humana de forma sustentable en el territorio, entendiéndolo específicamente como: Un proceso de organización del territorio en sus aspectos sociales y económicos, que permita la incorporación del mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice las componentes ambientales del territorio, las aspiraciones sociales, y la manutención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas.

Desde una perspectiva latinoamericana, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia (2004) resalta que la legislación colombiana define el ordenamiento territorial como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para la orientación y administración del desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo; no obstante, los mismos instrumentos que desarrollan esa norma, intentan describirlo como un proceso de planeación del desarrollo, a través del cual se direccionan las acciones de la población sobre el territorio, con el propósito de potenciar las oportunidades de desarrollo humano que el medio le ofrece, así como mitigar y/o prevenir los riesgos asociados a ello.

Citando otro ejemplo en la región, la Dirección Municipal de Ordenamiento Territorial y Urbano y el Instituto de Planificación Física (2001), en Cuba, consideran que el ordenamiento territorial es la expresión espacial de la política económica, social, cultural, y ambiental de toda la sociedad con la que interactúa. Como disciplina científico-técnica, administrativa y política, está orientada hacia el logro del desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio, atendiendo a un concepto rector; junto con el urbanismo, son reconocidos como el sistema de elementos técnicos y administrativos, dirigidos a regular y controlar el uso del territorio, con el propósito de desarrollar y mejorar sus condiciones para el adecuado ejercicio de las funciones sociales y económicas a que está destinado.

En la búsqueda de la articulación entre la política de ordenamiento territorial, la política ambiental (plurisectorial) y las políticas sectoriales de desarrollo, se ha pretendido trascender desde una conceptualización pasiva de ordenamiento territorial hacia una conceptualización activa, que según Massiris (2012) puede denominarse, desarrollo territorial sostenible; este es un desarrollo integral, en el que las acciones sectoriales y territoriales están estructuradas sobre la base del territorio como elemento articulador, bajo la guía de principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial, y gobernanza democrática.

De manera tal que, el ordenamiento territorial es considerado como la herramienta apropiada para la planificación territorial sostenible (Farinós, 2006 y Troitiño, 2008; citados por Massiris, 2012); superando el conflicto terminológico que pudiese existir entre ordenación y planificación territorial, al lograrse la integración de la planificación física con el desarrollo económico y los aspectos ambientales, sociales y culturales. Se presume, por ende, que “desarrollo y ordenamiento dejan de ser excluyentes, se armonizan en torno a propósitos de desarrollo económicamente viable, social y territorialmente justo y ambientalmente sostenible”. (p. 107).

Ha de interpretarse, en consecuencia, que el ordenamiento territorial está vinculado a un nuevo estilo de desarrollo y de planificación en el que los planes sectoriales y territoriales son articulados bajo

el principio de concurrencia y armonía. Es en tal concurrencia “donde radica el valor del ordenamiento territorial como componente clave del Desarrollo Territorial Sostenible” (Massiris, 2013, p. 8).

Retos del desarrollo sustentable en América Latina

El desarrollo sostenible es uno de los objetivos fundamentales anhelados por los seres humanos, y el ordenamiento territorial ecológico representa un factor esencial para la gestión ambiental, ya que permite la consolidación de prácticas vinculadas al uso adecuado de los recursos naturales, humanos y materiales mediante propuestas funcionales de zonificación territorial que se orientan en la sustentabilidad (Calderón et al., 2020; citados por Villamil, 2022).

No obstante, “las manifestaciones propiamente territoriales de este mundo en crisis, tanto en sus dimensiones urbanas como rurales, así como en sus interacciones e interdependencias, adoptan, a su vez, variadas expresiones” (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2022, párr. 4); entre ellas, destacan algunas problemáticas que se hacen evidentes, específicamente, en Latinoamérica:

- a. Territorios rurales con alta incidencia de la pobreza y el hambre (CEPAL, 2018).
- b. Grandes centros urbanos con marcadas desigualdades, que concentran áreas periféricas muy pobres en coexistencia con áreas de elevados niveles de ingreso, y que, además, exhiben característicos patrones de consumo similares a los de los principales centros urbanos del mundo desarrollado (Jordán et al., 2018; Castells y Calderón, 2019).
- c. Territorios amenazados por la práctica de actividades extractivas que destruyen ecosistemas naturales en forma alarmante, donde se generan desechos contaminantes por aire, tierra y agua; y que inclusive, provocan serias tensiones con pueblos originarios.
- d. Territorios en riesgo por afectaciones derivadas del cambio climático, –como, por ejemplo, el alza del nivel del mar–, lo que provoca importantes procesos de migraciones climáticas forzadas (Bárcena et al., 2020).

Atendiendo a tales circunstancias, durante la última década, en América Latina, según CONAM/GTZ (2006, p. 142), “el tema del ordenamiento territorial ha venido alcanzando lugares de importancia en las agendas nacionales y cada vez es más reconocido como un factor y una herramienta ineludible en la construcción del anhelado desarrollo sostenible”.

Particularmente, la CEPAL (2016) pone de manifiesto los retos estructurales propios de un desafío que trasciende la coyuntura e implica la construcción de un nuevo estilo de desarrollo, en concordancia con los retos planteados por la Agenda 2030; al señalar que el deterioro continuado del panorama

económico mundial pone en evidencia a una región que aún no logra cerrar sus brechas estructurales de productividad, desigualdad, pobreza, género, territorio y sustentabilidad ambiental.

En América Latina y el Caribe, los desiguales niveles de desarrollo entre lugares, ciudades o regiones de un mismo país se han erigido en tema prioritario en la agenda de políticas públicas. Para la región en conjunto también es un fenómeno preocupante porque mal puede haber integración entre países que están fragmentados en su interior. (CEPAL, 2022b, párr. 1)

Ahora bien, en aras de lograr la transformación socio ecológica de los países de la región, desde la perspectiva de Iracheta (2017), resulta necesaria la identificación de los ámbitos claves a intervenir; teniendo en consideración que el eje estructurador de los desafíos del desarrollo sustentable en América Latina es la relación entre sociedad y territorio, bajo el entendimiento de que el ámbito territorial y espacial es indivisible del ambiental y, como unidad, ambos son asumidos como transversales al resto de los fenómenos sociales en general. Esto es debido a que la totalidad de las actividades humanas se llevan a cabo en territorios a los que así impactan y transforman; y además, porque los mismos son el resultado de los procesos socioeconómicos, políticos, culturales e institucionales suscitados dentro de una comunidad. En consecuencia, son determinados por las relaciones sociales en general. El patrón territorial y ambiental que adopta una sociedad (ya sea ordenado o desordenado; sustentable o insustentable) representa la materialización de tales relaciones.

Por su parte, Villamil (2022):

Concluye que el mayor desafío en América Latina está relacionado con la necesidad de lograr la adaptación que sugiere la complejidad e inestabilidad de los procesos a nivel social, económico y ecológico, así como el poder convertir el ordenamiento del territorio de un factor pasivo a uno activo y dinámico; de manera tal que dentro de un marco descentralizado y flexible, se alcance una verdadera vinculación del proceso de desarrollo territorial con el ordenamiento sustentable sujeto a un sistema de políticas públicas articuladas al actual contexto de globalización.

Los autores, coinciden en la gran problemática que tiene América Latina en su desarrollo sustentable y sostenible son los altos niveles de desigualdad social en todos los niveles, como en los derechos, la autonomía, el género, etnia y racismo, todo esto conspira contra el desarrollo de una sociedad y es una poderosa barrera para erradicar la pobreza, ejercer los niveles de gobernabilidad democrática, siendo esta problemática una característica histórica y cultural de los pueblos Latinoamericanos y del Caribe.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo a Máttar y Cuervo (2017) la planificación para el desarrollo, asumida como herramienta que contribuye a la gestión de un territorio nacional,

suscita la presencia de múltiples niveles de gobierno que hacen uso de instrumentos y sistemas que funcionan paralela y simultáneamente.

En seguimiento a esa premisa, Boisier (1999) señala que se necesitan cuatro políticas específicas para que una política regional sea eficiente: descentralización política y territorial, fomento a la producción, coherencia interregional y ordenamiento territorial. Particularmente, este último comprende como instrumentos: una división político-administrativa, una asignación de funciones a cada unidad de esa división en el proyecto nacional, una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo, una propuesta de asentamientos humanos y una propuesta de grandes usos del suelo.

Empero, es importante destacar que no es suficiente contar con un conglomerado de planes y políticas territoriales, como el que se hace evidente en Latinoamérica.

Según la CEPAL (2019), es indispensable “que se comprenda la necesidad de transitar hacia la creación de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial en cada país de la región”; lo cual “supone establecer condiciones para crear un hábitat en que interactúen las políticas existentes [...] y consolidar un entramado donde primen la sinergia y la coordinación” (p. 108).

Así también, para Iracheta (2017):

Entender las causas de los procesos y los problemas de la ocupación territorial en América Latina, con énfasis en la configuración urbana y en las causas y consecuencias de los serios problemas ambientales que enfrentan sus países [...], exige un enfoque holístico, analítico y estratégico, para poder explorar posiciones y explicaciones diversas y para poder enfocar los temas de mayor prioridad, ya sea porque son causales de otros o por provocar los mayores impactos en el desarrollo socioespacial. Pero este enfoque estaría incompleto si no se promovieran acciones e intervenciones desde la sociedad y los gobiernos para enfrentar las contradicciones observadas. (párr. 3)

En fin, los tan resonados cambios y la crisis ambiental, que tanto preocupan a nivel mundial, paulatinamente han sido incorporados más a una reflexión que hacia la revisión de las políticas establecidas en la planificación del territorio. Aunque todavía se hace notoria la carencia de los aspectos medioambientales en el ordenamiento territorial latinoamericano, –pese a la formulación de políticas ambientales orientadas hacia el ordenamiento territorial sostenible–, es una tarea altamente compleja lo que concierne a su consolidación en la práctica, por lo que se requiere que los cambios materializados a nivel social sean considerados a través de las planificaciones con base en la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental.

Para ello el ordenamiento territorial sustentable se ha convertido en el camino a seguir, en busca de una compatibilidad con el capital de la sociedad, las ganancias del uso racional de los recursos que posibiliten un desarrollo sin representar un descuido o destrucción del planeta. (Villamil, 2022, p. 430).

Promoviendo el desarrollo territorial en Latinoamérica

Las políticas de ordenamiento territorial emergieron en el contexto latinoamericano a finales de los años sesenta (Mallqui y Barriga, 2017); siendo realmente en el término del año 1980, donde el paradigma del desarrollo sostenible surge como un elemento fundamental e indispensable a considerar en las políticas públicas, con influencia en la planificación del uso del suelo y en la gestión de residuos sólidos. Sin embargo, pese al reconocimiento de los avances que han sido logrados en las décadas recientes, es evidente que los programas de ordenamiento territorial con enfoque sustentable no han estado adecuadamente respaldados a lo largo de la región.

A consideración de Gracia (2020; citado por el Banco Mundial, 2020), el desarrollo territorial es una perspectiva cimentada en analizar dónde tienen lugar las relaciones sociales y económicas. Aclara que tanto la actividad económica, así como las personas, los puestos de trabajo y el nivel de vida, la mayoría de las veces no están distribuidos equitativamente a lo largo y ancho de un país; y particularmente, de hecho, todos los países de América Latina y el Caribe presentan diferencias regionales profundas. De allí que sea un elemento clave el entendimiento de los principales desafíos y los beneficios de cada territorio; para hacer posible la adecuada identificación de las oportunidades de crecimiento, desarrollo, y reducción en pobreza.

Desde finales de la década de los años noventa y, a posteriori, con la llegada del siglo XXI, los gobiernos nacionales han mostrado su recobrado interés por espacializar las políticas públicas más diversas, así como por hacer frente a las marcadas brechas de riqueza y desarrollo existentes entre los diferentes componentes del territorio. En tal sentido, la CEPAL, ilustró este proceso de cambio a través del concepto de políticas territoriales; haciendo alusión con el mismo, a la presencia de nuevos retos en la planificación multiescalar del desarrollo (Ramírez et al., 2009).

Las políticas territoriales fueron interpretadas como la respuesta institucional a la necesidad de articulación de las políticas locales de desarrollo con las nuevas políticas regionales; surgiendo la noción de familia de políticas territoriales para su caracterización. Se tomó conciencia de la dispersión y desarticulación que existía en ese momento, entre las diversas estrategias de territorialización de las políticas públicas nacionales (en materia de pobreza, competitividad, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, entre otras), así como de la evidente desvinculación entre los esfuerzos

locales (desde abajo hacia arriba) y regionales (desde arriba hacia abajo) en lo que concierne a la promoción del desarrollo territorial (Máttar y Cuervo, 2017).

“Las tendencias relativamente recientes han experimentado un proceso de reorganización social cuya dimensión territorial es fundamental”; las mismas, han permitido la revalorización de la escala local y regional, generando efectos en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo que habían descartado la multiplicidad y variedad de características de los territorios. Tales políticas y planes, así concebidos desde los centros de los Estados, tendían a omitir las particularidades de las características y dinámicas de los diferentes territorios, sin poder concretar y generar los resultados e impactos deseados, no solamente por los centros del poder, sino también, particularmente por las poblaciones existentes en la pluralidad territorial (González, 2020, p. 23).

Al respecto, vale destacarse que diversos países en Latinoamérica han puesto en marcha estrategias enfocadas hacia el logro de un ordenamiento territorial sostenible en el marco de los objetivos de desarrollo sustentable se consideran en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas a nivel mundial, siendo los países que han obtenido mejores resultados, los siguientes; Colombia, Argentina, Chile y Venezuela.

Conclusiones

El ordenamiento territorial es un instrumento estratégico de planeación, intrínsecamente vinculado al logro del desarrollo sustentable; de tal manera que, en la conceptualización del desarrollo territorial sostenible, el territorio desempeña un protagonismo fundamental. Pese al carácter polisémico y a la ambivalencia que existe en torno a la noción de territorio, este pudiera definirse como una construcción social donde prevalece el sentido de apropiación, pertenencia e identidad hacia un espacio geográfico claramente delimitado, sometido, además, al dominio y a la gestión del Estado; sus características implícitas: integralidad, escalaridad, diversidad y temporalidad, se expresan en la naturaleza del desarrollo territorial.

El desarrollo territorial es un proceso de construcción social del entorno que integra cuatro dimensiones: geográfica, ambiental, humana y política (donde se consideran todos los componentes territoriales: ambiente, población, actividades productivas, gobierno, entre otros, articulados en diversas escalas), influenciado por el impulso resultante de la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas de los diferentes actores y la operación de diversas fuerzas de orden económico, tecnológico, sociopolítico, cultural y ambiental, dentro del territorio.

Particularmente, en América Latina, el ordenamiento territorial es considerado una herramienta indispensable para la construcción del desarrollo sostenible planteado en la Agenda 2030 de las Naciones

Unidas. El mayor desafío está dado por la necesidad de adaptación, derivada de la complejidad, desigualdad e inestabilidad de los procesos que se suscitan en la región, principalmente a nivel social, económico y ecológico. Se requiere de un enfoque holístico, analítico y estratégico, que permita la creación de asertivas y eficientes políticas territoriales para cada país.

Referencias

- Banco Mundial (02 de noviembre, 2020). “Nuevos lentes para un viejo problema: cómo promover el desarrollo territorial en Latinoamérica”. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/11/02/desarrollo-territorial-latinoamerica>
- Bárcena, A.; Samaniego, J.; Peres, W. y Wilson, J. (2020). *La Emergencia del Cambio Climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Santiago de Chile: CEPAL.
- Bergel, S. (2020). “Desarrollo sustentable y medio ambiente: la perspectiva latinoamericana”. *Alegatos*, Vol. 1, Nro. 24, pp. 196-221. <http://revistastmp.azc.uam.mx/alegatos/index.php/ra/article/view/1131/1108>
- Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL (LC/G.2030-P), Santiago de Chile.
- Castells, M. y Calderón, F. (2019). *La Nueva América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. (LC/G.2660/Rev.1). Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/119), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022a). “Desarrollo territorial”. Recuperado en junio de 2022 de: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022b). “Acerca de desarrollo territorial”. Recuperado en junio de 2022 de: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial/acerca-desarrollo-territorial>.
- Comisión Europea (2004). *Tercer informe sobre la cohesión económica y social. Una nueva asociación para la cohesión*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Recuperado en junio de 2022 de:

- <http://ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3es.htm>
- CONAM/GTZ (2006). “El ordenamiento territorial: una herramienta para la gestión del riesgo”. *Capítulo 11*. En: “Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional”. Recuperado en junio de 2022 de: <http://www.eird.org/gestion-delriesgo/capitulo11.pdf>.
- Consejo Nacional del Ambiente del Perú [CONAM] y GTZ (2006). *Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima: GTZ.
- Cuervo, L. (2006). “Globalización y territorio”. *Serie Gestión Pública*, Nro. 56 (LC/IP/L.2508-P; LC/IP/L.271), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. En: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- Dirección Municipal de Ordenamiento Territorial y Urbano/ Instituto de Planificación Física (2001). *Metodología del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano*. Cuba.
- González, H. (2020). *Ordenamiento territorial en América Latina: Situación actual y perspectivas*. Serie aprendizajes en Cohesión Social, Colección Eurosocial Nro. 17. Madrid: Eurosocial. Recuperado en junio de 2022 de: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/01/25400-Ordenamiento-2020-F.pdf>
- Gudynas, E. (2009). “Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano”. *Vivienda Popular*, Nro. 18, pp. 12-19. Montevideo: Facultad de Arquitectura. www.gudynas.com/publicaciones/GudynasDesaSustVPopular09.pdf
- Iracheta, A. (2017). “Los retos del desarrollo urbano sustentable en América Latina”. *Nueva Sociedad*. Recuperado en mayo de 2022 de: <https://nuso.org/articulo/los-retos-del-desarrollo-urbano-sustentable-en-america-latina/>
- Jordán, R.; Riffo, L. y Prado, A. (coord.) (2018). *Desarrollo Sostenible, Urbanización y Desigualdad en América Latina y el Caribe: Dinámicas y Desafíos para el Cambio Estructural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mac Donald, J. y Simioni, D. (1999). “Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos”. CEPAL. http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales_del/desarrollo_local/fichas/smad21.htm
- Mallqui, C., y Barriga, L. (2017). “Hacia el ordenamiento territorial en espacios fronterizos: una aproximación a partir del caso de la frontera entre el Perú, Brasil y Bolivia”. *Espacio y*

- Desarrollo*, Nro. 30, pp. 37-58.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/19547>
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Colección de Investigación, UPTC I. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones.
- Massiris, A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo, hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. (1era. Edición). Tunja, Boyacá, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, A. (2013). *Políticas de ordenamiento territorial en América Latina*. Lima: BioCAN.
- Massiris, A. (2015a). “Desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial: un punto de partida”. En: *Gestión territorial y desarrollo : hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. <https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/view/66/92/2851>
- Massiris, A. (2015b). “Dimensiones del desarrollo territorial sostenible”. En: *Gestión territorial y desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. <https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/view/66/92/2854>
- Máttar, J. y Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*. Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].
- Méndez, R. (1998). “El espacio de la geografía humana”. En: Puyol, R.; Estébanez, J. y Méndez, R. *Geografía humana*, (pp. 9-50). Madrid: Cátedra.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia (2004). *Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo. Guía Metodológica 2: Elementos poblacionales para el ordenamiento territorial*. Bogotá.
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). “Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional”. *Cuadernos de Geografía VII*, pp. 1-2 – 121-134.
- Navarrete, M. (2017). “Desarrollo urbano sustentable: el grand desafío para América Latina y los preparativos para hábitat III”. *Revista Luna Azul*, Vol. 45, pp. 123-149. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321753629008>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2022). “Desarrollo territorial, liderazgos públicos y colaboración”. *Nota de Planificación para el Desarrollo N°10*.

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/desarrollo-territorial-liderazgos-publicos-y-colaboracion>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2014). “Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe Análisis de casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua”. <https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1047131/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1994). *Informe de Desarrollo humano*. New York: Oxford University Press. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2010). “Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe”. *GEO ALC 3*. <http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf>

Ramírez, J.; Silva, I. y Cuervo, L. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]

Salinas, E. (2014). “Reflexiones acerca del papel del ordenamiento territorial en la planificación y gestión ambiental”. *Perspectiva Geográfica*, Vol. 18, Nro. 1. Recuperado en junio de 2022 de: <https://doi.org/10.19053/01233769.2254>

Villamil, H. (2022). “Gestión del ordenamiento territorial sostenible en Latinoamérica: Una revisión sistemática de literatura”. *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 27, Nro. 98, pp. 417-434. Recuperado en junio de 2022 de: <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.98.3>