

HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE PARA AMÉRICA LATINA

Por Ángel Massiris Cabeza¹

INTRODUCCION

Ante el fracaso de las políticas económicas, territoriales y ambientales implementadas en los últimos 50 años para lograr en América Latina un desarrollo territorialmente equilibrado, socialmente justo, económicamente viable, ambientalmente sostenible y respetuoso de la diversidad cultural, se hace indispensable la formulación e implementación de una estrategia territorial en la que se armonicen y cohesionen las distintas acciones del desarrollo sectorial y territorial y de la ordenación territorial en la búsqueda del desarrollo territorial sostenible (DTS).

Los hechos cada vez más notorios de degradación de las condiciones ambientales, así como la creciente pauperización de las condiciones de vida de los latinoamericanos y las catástrofes cada vez más recurrentes que afectan a los grupos sociales más vulnerables; están sensibilizando a la sociedad en torno a la necesidad de superar las visiones de desarrollo economicistas y productivistas que solo se interesan en el crecimiento económico y la reproducción del modo de producción capitalista en su expresión más inicua como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos con el actual modelo neoliberal.

Hoy ya no hay duda que se requieren cambios de fondo en este sistema económico que lo hagan más humano y sensible a las cada vez más insostenibles condiciones ambientales y sociales que reproduce. La Unión Europea con su Estrategia de Desarrollo Territorial parece estar indicando nuevos rumbos en este sentido. Los conceptos de desarrollo y de ordenación territorial se revalorizan y reconceptualizan

¹ Profesor titular Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Angel.massiris@uptc.edu.co

bajo la égida del territorio, que adquiere ahora un protagonismo en la concepción de las políticas de desarrollo. El territorio deja de ser un mero soporte físico para constituirse en el fundamento de un concepto de desarrollo en el que las condiciones físicas, sociales, culturales, económicas y políticas particulares de cada territorio son la base de estrategias específicas integradas en estrategias regionales y nacionales, expresadas en acciones articuladas y democráticas.

El presente trabajo examina los avances conceptuales e instrumentales del desarrollo territorial sostenible en los países de América Latina. Se parte de la presentación del contexto teórico del problema del desarrollo territorial sostenible, luego se revisa la incorporación del territorio en las políticas públicas en los últimos 60 años, seguidamente se plantean los aspectos centrales de una estrategia de desarrollo territorial sostenible para los países de América Latina y finalmente se revisan las dos visiones del desarrollo territorial sostenible predominantes en dichos países.

MARCO TEÓRICO

La aproximación a una estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible (DTS) que en este trabajo se hace parte de considerar al territorio como elemento central, cuya concepción trasciende la manera imprecisa y corta, como generalmente ha sido entendido en la políticas territoriales de los países de América Latina, en términos de ámbito jurisdiccional de las distintas entidades territoriales sobre las que operan las actuaciones administrativas; es decir, un espacio banal o espacio contenedor, pasivo y neutro en el que se localizan hechos, perdiéndose de vista que se trata de un espacio geográfico complejo (multidimensional), diferenciado (diversidad geográfica y multiescalaridad), delimitado y en permanente construcción y reconstrucción de acuerdo a las relaciones de poder que gobiernan su apropiación, funcionalización, uso, ocupación y transformación.

La diversidad geográfica le plantea al DTS una atención diferencial a los territorios en atención a sus particularidades, valorándolos no solo en función de sus potencialidades

económicas para la competitividad sino también por sus potencialidades naturales o histórico-culturales, para otros tipos de desarrollo, quizás no competitivos en los mercados internacional y nacional, pero amigables con el medio ambiente y respetuosas de las particularidades étnico-culturales. Se mencionan territorios de comunidades étnicas, zonas minifundistas, zonas de colonización y de espacios geográficos de alta biodiversidad no conectados o conectados débilmente a los circuitos productivos que constituyen reservas de recursos naturales muy importantes para las futuras generaciones y para el equilibrio climático.

La multiescalaridad, por su parte, expresa el reconocimiento de que cada territorio puede examinarse desde escalas distintas (local, subregional, regional, nacional, internacional) y cada cambio de escala implica cambios en la problemática y en las acciones. Asimismo, cada territorio contiene simultáneamente las distintas escalas de interpretación y acción. La multiescalaridad llevan implícita la coordinación y articulación de acciones tanto verticales como horizontales, las primeras considerando las acciones correspondientes a los distintos niveles o ámbitos de gestión sobre el territorio y las segundas, considerando las acciones correspondientes a las acciones tanto públicas como privadas de los distintos sectores presentes en un mismo ámbito o escala territorial.

La construcción y reconstrucción de los territorios de acuerdo a las relaciones de poder pone de manifiesto el carácter político del territorio como campo de fuerzas en el que se confrontan las estrategias, convergentes y divergentes de los actores sociales que lo usan u ocupan, en el que las contradicciones sociales se expresan en conflictos y tensiones, en decisiones y acciones mediante las cuales las fuerzas dominantes moldean y organizan el territorio de acuerdo a sus intereses, generalmente en contravía del interés colectivo. Las fuerzas económicas en conjunto con las acciones y decisiones estatales determinan el orden territorial prevalente, el cual es cambiante en el tiempo de acuerdo a los distintos sistemas económicos dominantes. Una constante en dicho orden en América Latina ha sido el desequilibrio socioespacial y la fragmentación territorial, expresados en concentración (polarización, primacía) y exclusión (estratificación)

territorial, en iniquidad social expresada en fuertes desigualdades en la distribución de la riqueza y en el impacto negativo sobre el medio ambiente.

Como reacción a lo anterior en América Latina han surgido movimientos de resistencia y confrontación que buscan una mayor equidad social y territorial, así como el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y la humanización del modelo de desarrollo. Tales búsquedas se han visto fortalecidas por la exacerbación de las desigualdades sociales y territoriales producidas por la economía de mercado y se han manifestado en reformas constitucionales y legales mediante las cuales el respeto por la diversidad étnica y cultural, la sostenibilidad ambiental del desarrollo, la equidad social, la descentralización territorial, el desarrollo regional equilibrado y armónico y la planificación democrática han sido incorporadas en las constituciones políticas de la mayoría de los países. Tales acciones llevan implícitas nuevas visiones del desarrollo, a manera de embriones de futuro, que como ocurre en todo proceso de cambio enfrentan fuertes obstáculos que oponen las fuerzas dominantes que se resisten a perder sus privilegios. En este contexto, el desarrollo territorial sostenible como concepto y como política puede contribuir a darle cuerpo al embrión mencionado, dependiendo de cómo se conciba y se implemente, pues puede servir tanto para reforzar las iniquidades espaciales y sociales del modelo neoliberal o como fundamento de un modelo alternativo de desarrollo. Es esto último lo que le da sentido y valor al tema que aquí se presenta. No se trata de una política para alentar al modelo desarrollista imperante sino de un modelo alternativo de desarrollo en el que se integren de manera coherente elementos conceptuales y operativos del Desarrollo Humano Sostenible (DHS) y la ordenación territorial.

INCORPORACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA

En este apartado se hace una breve revisión de la incorporación del territorio en algunas políticas públicas. Se trata de poner en perspectiva las tendencias que se observan hoy en la gestión del territorio de dichos países, a partir del examen

retrospectivo de las políticas territoriales y sectoriales con incidencia territorial implementadas. Se examina las políticas de desarrollo regional, el ordenamiento territorial y la descentralización.

Políticas de desarrollo regional

Las políticas de desarrollo regional se comenzaron a implementar en América Latina desde los años cuarenta para resolver los problemas de diferenciación espacial en el desarrollo económico expresado en disparidades regionales y problemas de integración económico-territorial. Una discusión en este sentido es presentada por Massiris (2006:26-33), en la cual se destacan cuatro estrategias mediante las cuales se intentó resolver los problemas territoriales del desarrollo entre las décadas de los años 40 a 80: El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, la regionalización del territorio, los polos de crecimiento y el desarrollo rural integrado (DRI).

Predomina en el enfoque de estas políticas la visión económica (sectorial) siendo el territorio la fuente de recursos, soporte de inversiones y marco de actuación de los sectores públicos y privados. En efecto, el territorio se incorpora en las políticas de desarrollo regional como espacio económico en función del aprovechamiento de los recursos naturales y las potencialidades sociales con fines de crecimiento de las economías regionales, como ocurrió en las políticas de desarrollo integrado de cuencas y de regionalización; o como soporte para la implementación de instrumentos económicos que buscaban reducir las disparidades espaciales del desarrollo económico y social a partir de estrategias secto-territoriales, basadas en la relación industria-espacio urbano en el caso de los polos de crecimiento y agricultura-espacio rural en el caso del DRI.

La fuerza motriz de estas acciones fueron las inversiones en obras hidroeléctricas y de infraestructura básica o en programas de desarrollo agropecuario o de inversión en producción primaria de exportación, mediante las cuales se buscaba generar

excedentes económicos regionales que mejoraran las condiciones de desarrollo de las regiones deprimidas o regiones problema.

La implementación de las políticas de desarrollo regional no fue suficientemente exitosa en cuanto a su objetivo central de equilibrar las condiciones del desarrollo económico regional, lo que llevó a varios estudiosos como Carlos De Mattos, Sergio Boisier y José Luis Coraggio a reconocer el fracaso de dichas políticas y de los instrumentos de planificación regional (Massiris, 2006: 30). El advenimiento en los años ochenta del modelo neoliberal terminó por quitarle importancia al desarrollo regional, dada la preeminencia para dicho modelo de la política macroeconómica y la apuesta por el municipio como el nivel territorial más apropiado para la prestación de servicios y la participación social (Boisier, 1997).

Ordenamiento territorial (OT)

Las políticas de ordenamiento territorial se inician en América Latina desde finales de los años 60 ligadas a actuaciones de regulación del uso del suelo urbano (ver Tabla 1).

En los ochenta la visión del OT se amplía al incorporar escalas regionales y nacionales y objetivos ambientales. En 1983, Venezuela promulga su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial siendo el primer país en adoptar esta política con una visión territorial amplia y comprensiva. En dicha Ley se contemplaban planes nacionales, regionales y estatales, pero se queda corta en la escala local, en donde las actuaciones seguían siendo manejadas a través de planes de desarrollo urbano.

En la primera mitad de los noventa se realizó una cumbre de presidentes centroamericanos (Cumbre Ecológica Centroamericana, noviembre 13 de 1994) en Nicaragua, con la participación de los primeros mandatarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice. Uno de los compromisos que asumieron fue el de instruir a las autoridades correspondientes para iniciar las acciones necesarias a efecto de establecer planes de ordenamiento territorial con un enfoque ambiental.

Tabla 1. Primeras regulaciones del uso y ocupación del territorio en América Latina

AÑO	PAIS	FUNDAMENTO JURÍDICO
1968	Costa Rica	Ley de Planificación asigna a los cantones la competencia para ejecutar planes reguladores de uso del suelo urbano.
1976	Chile	Ley General de Urbanismo y Construcciones establece para las municipalidades mayores de 7000 habitantes la elaboración de planes reguladores comunales del uso del suelo urbano.
1976	México	Ley General de Asentamientos Humanos introduce planes de ordenación de zonas conurbadas y planes municipales de desarrollo que incluyen los asuntos del ordenamiento urbano.
1977	Argentina	Decreto-Ley 8912 sobre OT y usos del suelo, Provincia de Buenos Aires.
1978	Cuba	Reglamento sobre Planificación Física establece los principios de la política de OT y el urbanismo.
1979	Brasil	Ley 6766 regulatoria del uso del suelo urbano en cabeza de municip.
1979	Colombia	Ley 9 (Código sanitario) introduce regulaciones al uso del suelo urbano como competencias municipales.

Fuente: Elaboración propia

En la segunda mitad de los noventa, los países latinoamericanos intensificaron sus políticas ambientales al crear ministerios específicos para éstas, en tanto que se desarrollan políticas de ordenamiento territorial que incorporan en sus planes variables ambientales y culturales, especialmente asociadas a zonificaciones de usos del suelo, considerando las potencialidades del mismo y a la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural.

Dentro de este contexto, el ordenamiento territorial se desarrolla como una política planificada que integra objetivos ambientales y territoriales, destinada a regular el uso y ocupación de territorios urbanos y rurales en distintas escalas, así como orientar la espacialidad del sistema urbano-regional, la localización adecuada de actividades económicas e infraestructuras, la conservación de la biodiversidad y recuperación de áreas degradadas y la conservación del patrimonio cultural y respeto a la diversidad cultural.

Aunque se han dado algunos modestos logros en la implementación de esta política en algunos espacios locales de América Latina (Ver Massiris, 2006: 221-224), el resultado general ha sido negativo en cuanto a sus objetivos de regular y controlar el uso, ocupación y transformación de los territorios en sus distintas escalas, debido, entre otros factores al predominio de las visiones sectoriales y desarrollistas, la corrupción imperante en la gestión territorial, el predominio de los intereses de los actores poderosos en la determinación de los modelos territoriales adoptados en los planes y la ausencia de voluntad política y administrativa para hacer cumplir los planes, entre otros factores, tal como lo ilustra Massiris (2006: 214-220).

Descentralización territorial

Con el desarrollo de la política económica neoliberal en los años ochenta y la pérdida de relevancia de las políticas regionales, cobró importancia la política de descentralización territorial consistente en la redistribución del poder entre el gobierno central y las entidades territoriales. Se buscaba mejorar la eficacia del Estado y reforzar la participación de las entidades territoriales subnacionales en la gestión pública, especialmente en programas sociales y en la provisión de servicios públicos.

La implementación de dicha política se ha basado en dos estrategias articuladas: el ordenamiento de los niveles territoriales de gobierno y gestión pública y la descentralización y autonomías territoriales.

La primera estrategia tiene que ver con la división territorial a partir de la cual se vertebra la gestión pública. Predomina en América Latina una organización política administrativa con tres instancias: nacional, intermedia y local. La instancia local, generalmente municipios, presenta fuertes disparidades en lo que respecta a la población, extensión y condiciones económicas lo cual incide sobre el éxito o fracaso de la descentralización. Unos poseen gran concentración urbana, otros son pequeños municipios rurales. Ello hace que sus necesidades y capacidad de generación de recursos fiscales sean totalmente distintas y, en consecuencia, que muchas de las medidas de

descentralización fiscal favorezcan más a unos que a otros. Arze y Martínez-Vázquez (2004) consideran difícil la solución el problema de la atomización de la instancia local tanto en países pequeños como grandes en extensión, lo cual “se expresa en las áreas de gastos, ingresos y transferencias como insuficiencias de ingresos propios, baja capacidad administrativa y excesiva dependencia de los sistemas de transferencias” (Arze y Martínez-Vázquez, 2004:35).

Lo anterior coincide con planteamientos hechos algunos años atrás por Massiris (1997) quien consideraba necesaria la mancomunidad o asociación de los pequeños municipios para superar las limitaciones administrativas y fiscales y generar ventajas que este autor sintetiza en cuatro: Primera, la solidaridad financiera. Los municipios agrupados dispondrán de mayores medios económicos para la realización de obras de infraestructura costosas que de otra manera serían imposibles. Segunda, la localización más racional y más rentable de las instalaciones públicas, al ponerse a disposición de una población más numerosa. Un hospital, por ejemplo, puede servir a cuatro o cinco municipios, sin necesidad de que haya uno por cada unidad municipal. Tercera, la mejor prestación de los servicios públicos. Cuarta, se puede disponer de medios para contratar personal calificado, mejorar los medios materiales de administración y procurarse medios de información que individualmente son onerosos. Quinta, se logra una mayor unidad entre las circunscripciones administrativas (Massiris, 1997: 62). En países como Bolivia y Colombia se estimula la conformación de estas mancomunidades.

La segunda estrategia se ha manifestado en acciones de descentralización política, administrativa y fiscal. En la descentralización política son evidentes los logros en los países de América Latina a juzgar por el indicador de elección popular directa de alcaldes que se observan en la Tabla 2. Para 1995 el 63% de los países de América Latina habían adoptado la elección democrática de los alcaldes. La descentralización administrativa también muestra indicadores positivos en algunos países en cuanto a la transferencia de competencias de la instancia nacional a las instancias locales como en los casos de Chile, Colombia, Argentina y Nicaragua (ver Tabla 3). La descentralización fiscal, por su parte, no se ha dado de manera coherente respecto a la descentralización de competencias, especialmente en los ámbitos locales (municipios). En efecto, la

Tabla 2. Designación de las autoridades locales

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Argentina	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Bolivia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Brasil	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Chile	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Colombia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ecuador	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Paraguay	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Peru	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Uruguay	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Venezuela	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Costa Rica	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Cuba	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
El Salvador	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Guatemala	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Haiti	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Honduras	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
México	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Nicaragua	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Panamá	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rep. Dominicana	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Barbados	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bahamas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Belize	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Guyana	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Jamaica	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Suriname	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Trinidad y Tobago	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuente: Tomado de ILPES (2007). Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Brasilia, junio de 2007.

descentralización de competencias generalmente no ha estado acompañada de recursos financieros suficientes para atenderlos, lo cual ha afectado la autonomía de los municipios para atender dichas competencias y para asumir el liderazgo del desarrollo de su territorio.

Síntesis

La rápida revisión de los enfoques, políticas y estrategias de intervención sobre el territorio en los últimos 40 años en América Latina nos muestra el dominio de las políticas sectoriales sobre las territoriales. El ordenamiento territorial ha estado subordinado a los objetivos y metas macroeconómicas y su expresión en las políticas y

Tabla 3. Funciones de los gobiernos municipales en algunos países de América Latina

	Educación	Salud	Agua y saneamiento	Vivienda	Transporte	Medio ambiente	Ordenamiento urbano y ornato	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universitaria	X	X		X	X	X	Previsión social
Brasil	Preescolar y básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	Cultura, deporte, empleo y desastres
Guatemala	Preescolar, primaria y alfabetización		X	X			X	Cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	Cultura, deporte y comités de emergencia
Perú	Alfabetización	X	X	X				Empleo y fomento de empresas
Uruguay	Primaria, secundaria y preparatoria	X		X			X	Conservación de playas

Fuente: Centrángolo, 2007: 18, Tomado de ILPES (2007). Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas.

acciones sectoriales. Las políticas de desarrollo regional han sido concebidas desde una perspectiva sectorial territorial e implementadas a partir de instrumentos para los que el territorio se reduce a un espacio económico, valorado en función de sus recursos para el crecimiento y la productividad. En cuanto al ordenamiento territorial, es evidente la potencia de este instrumento para incidir positivamente en el bienestar humano, a través de un uso y ocupación del territorio respetuoso de las potencialidades y limitaciones naturales y los anhelos y expectativas sociales, lo cual se ha visto malogrado por condiciones sociopolíticas y económicas adversas. Finalmente, la descentralización territorial ha enfrentado la oposición de fuerzas contra descentralizadoras que luchan por mantener el poder del nivel central y la subordinación a éste de los niveles regionales, subregionales y locales. Ni aún en

Colombia donde la Constitución Política de 1991 adoptó una organización territorial eminentemente municipalista ha sido posible lograr la anhelada autonomía territorial para la gestión del desarrollo local.

Adicional al fracaso de las políticas territoriales anteriormente examinadas, en los últimos 20 años de neoliberalismo, los países de América Latina, con pocas excepciones, han experimentado una profundización de las desigualdades socioeconómicas y territoriales, como resultado de la incapacidad de las fuerzas del mercado para impulsar un desarrollo socialmente justo, ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado; lo que se expresa en un aumento considerable de la pobreza, en el uso y ocupación desordenado y conflictivo del espacio urbano y rural, en degradación de recursos naturales y de contaminación y pérdida de biodiversidad que sin duda obliga a pensar en nuevas alternativas de desarrollo y planificación territorial entre las cuales el desarrollo territorial sostenible puede ser una opción.

CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA

El desarrollo territorial sostenible, tal como se concibe en este trabajo, integra enfoques, conceptos y métodos del desarrollo territorial (DT), del desarrollo sostenible (DS) y del ordenamiento territorial (OT). Un punto de partida lo constituye las elaboraciones conceptuales y propuestas instrumentales que sobre el DS se han elaborado en América Latina a partir de la década de los ochenta. A continuación se examinan dichas elaboraciones.

El concepto de desarrollo sostenible visto desde los países latinoamericanos

El desarrollo sostenible como concepto y visión del desarrollo tuvo en el “ecodesarrollo” una primera aproximación en América Latina. El ecodesarrollo no se centró en la producción o el crecimiento económico como factor de desarrollo sino en el equilibrio entre comunidades locales y ecosistemas, en tal sentido, consideraba la organización

de las sociedades en función del uso racional de sus respectivos ecosistemas, los que se valorizan gracias a la adopción de tecnologías adecuadas. Planteaba, asimismo, basar el desarrollo en el esfuerzo propio y en la recuperación de los valores tradicionales, asumiendo como elemento básico la autodeterminación (Bifani, 1995; citado por Salinas, 1998).

El enfoque del ecodesarrollo llegó a los países latinoamericanos en los años ochenta, pero tuvo una vida muy corta, pues rápidamente fue absorbido por el concepto de desarrollo sostenible impulsado a partir del Informe Brundtland “Acción para un Futuro Común” en 1987. Posterior a este informe y previo a la Cumbre de Río de 1992, los países latinoamericanos realizaron esfuerzos para elaborar una visión unificada acerca del desarrollo sostenible. Para tal fin, con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se conformó en 1989 una comisión encargada de elaborar dicha visión para ser presentada en la Cumbre de Río. Dicha Comisión tuvo representantes políticos y académicos de la mayoría de países de América Latina y El Caribe, así como colaboraciones de expertos. El documento final de este trabajo se conoció en 1990 bajo el título de “Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente”, en el cual se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la construcción de una estrategia de desarrollo sostenible para América Latina y el Caribe, basada en siete grandes líneas maestras cada una con sus respectivas estrategias (ver Tabla 4).

La visión de desarrollo sostenible planteada en el documento en referencia incorpora al territorio a través del ordenamiento territorial (OT) como una de las líneas maestras. Pero el OT no es suficiente para lograr el desarrollo sostenible, pues éste demanda también, según el documento en referencia, cambios en el modelo de desarrollo económico y social de manera que exista una distribución social de la riqueza que contribuya a la erradicación de la pobreza. Del mismo modo, plantea la necesidad del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a partir de estrategias de

Tabla 4. Líneas maestras y estrategias de desarrollo sostenible, según la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y El Caribe

LÍNEAS MAESTRAS	ESTRATEGIAS
ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	<p>a) Fortalecimiento de actividades generadoras de ingreso y empleo y elevación de la productividad de las pequeñas empresas agrícolas, industriales y de servicios.</p> <p>b) Aprovechamiento del esfuerzo de las comunidades para el mejoramiento de sus condiciones de vida.</p> <p>c) Fortalecimiento del nivel municipal en la gestión del desarrollo.</p> <p>d) Control gubernamental de bienes colectivos: carreteras, servicios públicos, saneamiento básico, educación, espacio público.</p> <p>e) Fomento y capacitación de la población campesina de las zonas minifundistas en la producción de especies menores: porcinos, ovinos, avícolas, piscícolas; implementación de huertas caseras y granjas integrales; impulso de alternativas de aprovechamiento turístico.</p> <p>f) Garantizar a la población menos favorecida el acceso a educación en todos los niveles.</p>
APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES	<p>a) Uso y manejo sostenible del agua: Ordenación de cuencas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperación, uso y manejo sostenible de humedales. • Conservación, preservación o recuperación de áreas estratégicas para el abastecimiento de agua: nacimientos, zonas de recarga de acuíferos, páramos y subpáramos. • Mejoramiento de la disponibilidad y calidad de las aguas subterráneas. • Ahorro y uso eficiente del agua. Ordenación de recursos costeros y marinos. <p>b) Uso y manejo sostenible del suelo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de las prácticas productivas agropecuarias y manejo de suelos: Labranzas de conservación para la rehabilitación productiva de ecosistemas deteriorados. Nuevas técnicas de rotación de cultivos de amplia duración (más de 3 años) para ampliar oferta de bienes y servicios agrícolas. Mercados verdes. • Racionalidad ecológica de la agricultura: Racionalización del uso de agroquímicos, tecnologías limpias. • Agenda ambiental ganadera: Reconversión de ganadería extensiva a formas silvopastoriles y agrosilvopastoriles. <p>c) Uso y manejo sostenible de la cobertura vegetal y conservación de la biodiversidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperación, conservación y fomento de bosques. • Saneamiento y recuperación de parques naturales. • Protección especial de ecosistemas estratégicos para la conservación de los recursos naturales. • Defensa de la biodiversidad de amenazas exógenas.

<p>ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO</p>	<p>a) Inducir la localización adecuada de la población, las actividades económicas, equipamientos e infraestructuras con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales y la prevención de desastres. b) Establecer los usos del suelo de acuerdo con su vacación ecológica. c) Preservación del patrimonio cultural.</p>
<p>DESARROLLO TECNOLÓGICO COMPATIBLE CON LA REALIDAD SOCIAL Y NATURAL</p>	<p>Estímulo de la investigación para la generación de nuevo conocimiento y la innovación tecnológica orientado a: a) Utilización de áreas secas y semisecas. b) Manejo sustentable de bosques naturales, germoplasma y de ecosistemas frágiles. c) Restauración de zonas degradadas. d) Incremento de la productividad agrícola y ganadera. e) Complementariedad entre tecnologías tradicionales y modernas: pluralismo tecnológico, hibridación tecnológica. f) Promoción de la investigación agronómica y biotecnológica. g) Tecnologías geoespaciales aplicadas al uso de los recursos naturales. h) Prevención de desastres.</p>
<p>NUEVA ESTRATEGIA ECONÓMICA-SOCIAL</p>	<p>a) transformación productiva con equidad: Impulso prioritario a sectores más dinámicos, aumentar la ocupación laboral, política industrial y agrícola, política financiera, política comercial. b) Redefinición del papel del estado: orientación del desarrollo, promoción de las actividades económicas estratégicas y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y de las desviaciones e imperfecciones del mercado. c) Articulación de la política económica y social. d) Subordinación de la deuda externa a la estrategia de desarrollo sustentable.</p>
<p>ORGANIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL</p>	<p>Democracia participante a partir de una sociedad civil actuante organizada.</p>
<p>REFORMA DEL ESTADO</p>	<p>a) reformas para el cambio político: mayor democracia. Incorporación de los ciudadanos a la gestión ambiental, propiciar la participación electoral. b) Descentralización territorial. c) Fortalecimiento del estado de derecho. d) Profesionalización de la función pública.</p>

Fuente: Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y El Caribe (1991)

ordenación de cuencas, el mejoramiento de las prácticas productivas agropecuarias, la racionalidad ecológica de la agricultura y una agenda ambiental ganadera centrada en la reconversión de la ganadería extensiva. En cuanto a las tecnologías de producción el documento plantea la necesidad de estímulo a la investigación orientada a innovaciones tecnológicas que contribuyan a disminuir la presión económica y social sobre los recursos naturales y la ocurrencia de desastres. En este sentido introduce de nuevo la visión territorial al insistir en que dichas tecnologías deben ser compatibles con las realidades sociales y naturales que particularizan a los territorios.

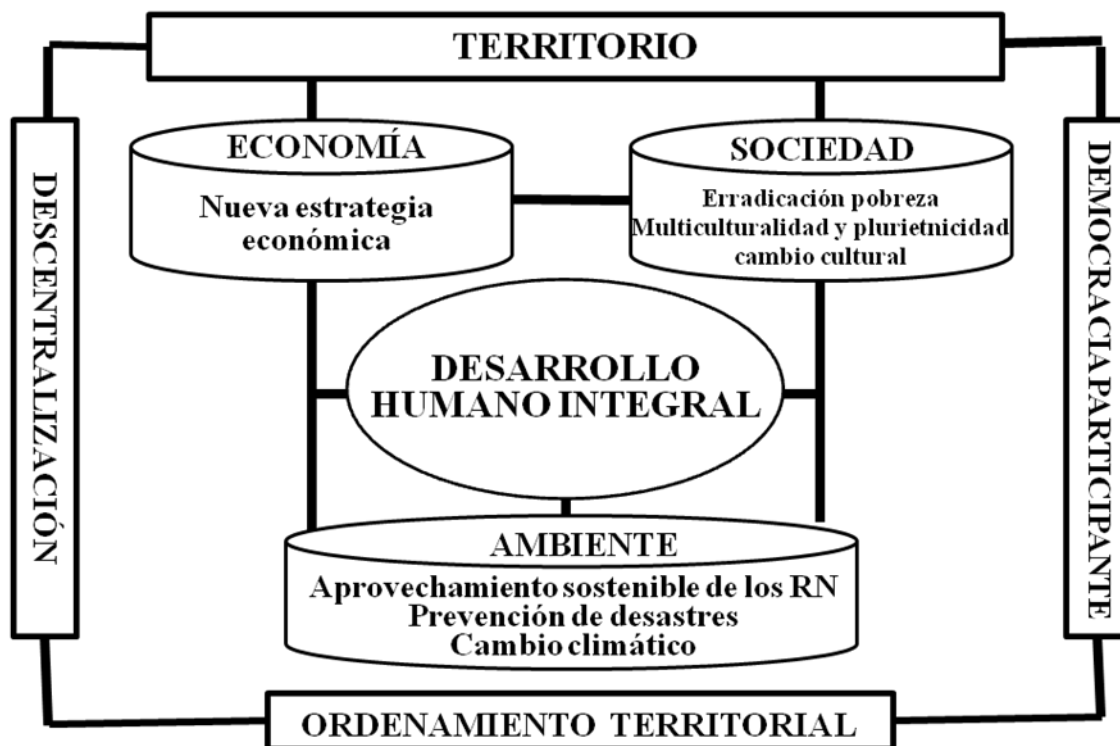
Finalmente, en cuanto a aspectos de participación social y gubernamentales, la Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente considera como elementos centrales, de los primeros, la movilización y participación social efectiva e informada a partir de una sociedad civil organizada y activa. Respecto a los segundos, destaca en la organización y funcionamiento del Estado la descentralización territorial, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la profesionalización de la función pública como elementos necesarios para lograr el desarrollo sostenible.

No hay duda que este esfuerzo de conceptualización constituyó en su momento un avance significativo en la comprensión de la complejidad y multidimensionalidad del desarrollo sostenible. Sin embargo, su aplicación se ha hecho de manera parcial como se muestra más adelante.

Concepto de desarrollo territorial sostenible (DTS)

El objeto del DTS es el de armonizar el desarrollo económico (visto desde la perspectiva de bienestar humano), con el desarrollo social (erradicación de la pobreza, inclusión social, respeto de la diversidad cultural), el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección de las condiciones ambientales (biodiversidad, prevención de desastres) en un contexto de activa participación social, descentralización y autonomía de los territorios en la determinación de sus políticas y estrategias de desarrollo, todo ello función del desarrollo humano integral (Figura 1).

Figura 1. Concepción del Desarrollo Territorial Sostenible en América Latina



Fuente: Elaboración propia, a partir de Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991)

Se trata de un concepto de desarrollo que, tal como se entiende aquí, trasciende el mero crecimiento económico y la competitividad para incorporar aspectos de la vida social (eliminación de la pobreza, multiculturalidad y pluriétnicidad, cambio cultural) y de las condiciones naturales y ambientales propicias para una vida digna. Por ello, la política de desarrollo territorial sostenible supera a la política de desarrollo territorial economicista, a las políticas ambientales carentes de visión territorial y a las políticas de ordenación territorial subordinadas al modelo de desarrollo económico dominante.

El DTS articula las tres dimensiones clave del desarrollo humano integral: la economía, la sociedad y el ambiente tomando al territorio como el elemento articulador de las acciones tanto sectoriales como territoriales. Las dimensiones social y ambiental del DTS plantea la necesidad de una nueva estrategia socioeconómica, reforma del estado,

profundización de la democracia, respeto a la diversidad cultural y biológica, cambio cultural en lo que respecta a la cultura de la planificación y la moral pública en la gestión del desarrollo.

En cuanto a la cultura de la planificación el DTS implica cambiar las formas tradicionales de concebir e implementar los planes de desarrollo sectoriales y territoriales generalmente de carácter cortoplacista, sin visión de futuro, cuyas decisiones se encuentran ligadas a la politiquería imperante en nuestros países y a su aliada la corrupción en el manejo de los recursos públicos que sin duda constituyen uno de los principales obstáculos para el logro del desarrollo territorial sostenible.

En este sentido, el modelo económico y cultural neoliberal no constituye una opción válida para el DTS. Es perentorio un modelo alternativo construido sobre unas bases económicas, sociales, culturales y ambientales más justas y en el que el estado tenga el control de los bienes colectivos (infraestructuras viales, espacio público, patrimonio histórico-cultural) y de los servicios públicos y sociales (telecomunicaciones, educación, salud, saneamiento básico), esenciales para el bienestar humano. Tales bienes y servicios no pueden ser una mercancía más del mercado, sujetos a los vaivenes de la oferta y la demanda, sino una condición de vida que el estado debe garantizar a los ciudadanos de manera digna y en condiciones de fácil acceso. Del mismo modo, es imperioso el fortalecimiento real y la autonomía efectiva de las entidades territoriales locales para la gestión del desarrollo, así como la implementación de tecnologías apropiadas en los sistemas de producción, que reconozcan el valor de las tecnologías tradicionales y del conocimiento y la cultura autóctonos.

Del mismo modo, no es posible lograr el DTS en presencia de gobiernos plutocráticos, corruptos y autoritarios. La plutocracia ha ido de la mano del neoliberalismo en casi todos los países de América Latina, la corrupción gubernamental está presente en mayor o menor grado en todos nuestros países y el autoritarismo campea en algunos de éstos.

En relación con la dimensión ambiental es ampliamente conocido el discurso del desarrollo sostenible que existe desde los años setenta. Aquí no se trata de justificar el crecimiento económico o la competitividad como factores de desarrollo económico y social. La sostenibilidad del desarrollo se entiende desde una perspectiva socio territorial, en cuanto aprovechamiento ecológicamente sostenible de los recursos naturales y de mantenimiento de las condiciones ambientales propicia para una vida sana en el largo plazo; y en cuanto a la superación de la exclusión social y la fragmentación territorial.

Estrategia de desarrollo territorial sostenible para América Latina

La política de desarrollo territorial sostenible es una alternativa en construcción en América Latina sobre la que aún no hay claridad conceptual, instrumental, ni operativa. No obstante, hay algunos aspectos que se destacan:

Siguiendo a Hildenbrand (2007), el DTS tiene tres funciones centrales: la de ordenamiento territorial, la de desarrollo y la de coordinación. La primera referida a la planificación física espacial con énfasis en la regulación de los usos del suelo, especialmente en donde existen presiones y conflictos por dichos usos que se manifiestan en impactos negativos sobre el ambiente y las condiciones de bienestar social. Se busca a través de la función de ordenamiento territorial un modelo territorial sostenible. La segunda incorpora objetivos de desarrollo económico y social considerando las condiciones particulares de los territorios (desarrollo endógeno, desarrollo local) procurando insertar dichos territorios de modo competitivo en el contexto de la globalización. La tercera expresa el carácter integral y transectorial del desarrollo territorial sostenible tanto en su sentido vertical como horizontal. El sentido vertical implica la articulación del conjunto de acciones tanto públicas como privadas que desde distintas instancias territoriales (nacional, regional, subregional y local) se realizan en el territorio (coordinación multinivel) y la horizontal hace referencia a la articulación de las acciones y gestiones que distintas instituciones y actores sociales

realizan en un mismo ámbito territorial (coordinación transectorial, interinstitucional y relaciones entre territorios pares (Farinós y Romero, 2007).

El DTS al integrar las tres funciones anteriores puede atender con mayores posibilidades de éxito los problemas cruciales que enfrenta los países de América Latina, tales como:

- a. Ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural.
- b. Degradación de recursos naturales, contaminación y pérdida de biodiversidad.
- c. Disparidades del desarrollo económico-regional.
- d. Vulnerabilidad de la población y actividades frente a amenazas de origen natural, socio-organizativo o tecnológico.
- e. Altos índices de pobreza y marginación social.

Una estrategia para un DTS exitoso se puede construir a partir de varios elementos clave:

- a. Ordenamiento territorial: como instrumento de planificación integral del desarrollo. Orientación de la localización de actividades económicas, regulación del uso del suelo urbano y rural; conservación, preservación o recuperación de biodiversidad y de recursos naturales. Protección o recuperación del patrimonio cultural.
- b. Cohesión territorial: armonización del conjunto de políticas aplicadas sobre el territorio, a partir de la potenciación de la coordinación y cooperación interadministrativa e integración y estructuración territorial, a través de infraestructuras de comunicación y transporte y de la consolidación del sistema urbano.
- c. Descentralización territorial: autonomía de las entidades territoriales subnacionales en la gestión del desarrollo de sus territorios.
- d. Economía sostenible: racionalidad ecológica de la agricultura. Reconversión de ganadería extensiva. Reforma agraria. Redistribución social y territorial de la riqueza.

- e. Control gubernamental de bienes colectivos: infraestructura de transporte, servicios públicos, saneamiento básico, educación, espacio público.
- f. Planificación territorial democrática y prospectiva expresada en una democracia de alta densidad en los procesos de ordenamiento territorial, guiado por un modelo de desarrollo territorial sostenible de largo plazo.
- g. El uso honesto de los recursos públicos privilegiando el interés colectivo sobre el particular.

Esta estrategia demanda cambios en el modelo económico actual. Ninguna política de desarrollo territorial sostenible puede ser exitosa bajo una economía fundada en el mercado como factor regulatorio de la vida social. Es clara la contradicción fundamental que existe entre la justicia social y espacial que busca el DTS y el carácter excluyente y discriminador de territorios de la economía de mercado. Del mismo modo, es contradictorio el objetivo de integración y estructuración territorial del DTS dentro de una dinámica de cohesión territorial respecto a la integración subordinada resultante de las dinámicas económicas globales expresada en territorios nacionales, regionales o locales. Es sabido que dicha integración subordinada “depende de actores globales externos, carentes de arraigo territorial, inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local” (Bervejillo, 1996). También es contradictoria la búsqueda de articulación (cohesión) territorial del DTS con la fragmentación y desestructuración territorial que produce la economía de mercado en cuanto dislocación de sistema económicos autónomos y, desaparición o subordinación de valores culturales propios a pautas globales (Bervejillo, 1996). Finalmente, existe también otra contradicción entre el objetivo de desarrollo ambientalmente sostenible del DTS y la crisis ambiental generada por el modelo de economía de mercado, claramente no sostenible.

Respecto a esta última contradicción, la búsqueda de solución a la problemática ambiental es parte consustancial de la política de desarrollo territorial sostenible, especialmente en lo que tiene que ver con el cambio climático global y la prevención de desastres. Los efectos del cambio climático global son cada vez más notables en la realidad territorial de América Latina. Cabe mencionar el aumento de la frecuencia,

intensidad e impacto socioambiental de los huracanes que golpean a los países centroamericanos (incluyendo a México), las inundaciones recurrentes, la disminución de reservas de agua, el abatimiento de cultivos agrícolas, la desaparición de flora y fauna y el aumento de los procesos de desertificación, entre otros. Las políticas de desarrollo territorial sostenible están llamadas a incorporar estrategias para atacar las causas del cambio climático en los países latinoamericanos y contrarrestar sus consecuencias territoriales, obviamente con el apoyo de la comunidad internacional, con la que el intercambio de experiencias y el diseño de estrategias compartidas resulta fundamental.

POLÍTICAS DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA

En los últimos 10 años los gobernantes de varios países de América Latina han incorporado en sus discursos y planes de gobierno, políticas, estrategias o normas de desarrollo territorial sostenible con las cuales se pretende dar al ordenamiento territorial una dimensión más comprensiva e integral. Esto se observa en los casos de los países como Uruguay, Argentina y San Salvador, los cuales se examinan a continuación.

Análisis

En el caso de Uruguay este país promulgó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.038 de 2008) con la que se busca conciliar los objetivos de desarrollo económico (crecimiento, competitividad), la sustentabilidad ambiental y equidad social con “objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes”. Igualmente se busca “la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado” (Gobierno de Uruguay, 2008).

Se apuesta una planificación basada en la coordinación y cooperación entre las distintas entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

Del mismo modo, se asume la “planificación democrática y descentralizada para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social en el ámbito local”. La participación ciudadana es considerada para los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los distintos instrumentos de ordenamiento territorial. El territorio local es concebido como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales, de modo que tanto las acciones territoriales como las sectoriales se armonicen evitando la superposición de acciones públicas sectoriales y locales que quitan eficiencia a la inversión pública y privada. A los departamentos se le asigna la responsabilidad de la gestión del ordenamiento territorial regional y local bajo las directrices del Gobierno Nacional.

Respecto al caso Argentino, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, promulgó en el año 2004 la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT), Argentina 2016, con el objetivo de *“guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional”* (Gobierno de Argentina, 2004).

En la PENDOT el Gobierno Argentino integra las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, en respuesta a los efectos adversos de los ajustes estructurales de la economía realizados dentro del proceso de globalización, y reconoce la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo con fuerte contenido territorial que revierta los profundos procesos de deterioro, marginalidad y desequilibrio territorial existentes, y simultáneamente la necesidad de revalorizar la capacidad interna de las diferentes

provincias y áreas geográficas que lo integran. Las estrategias de acción se concentran en la intervención sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, para mejorar su posición en el nuevo orden globalizado; mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales; actuar selectivamente sobre las características y dotaciones de la estructura productiva; incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia, articulando su funcionamiento a nivel local, provincial, nacional e internacional; trabajar sobre las zonas más atrasadas y menos dinámicas y estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas (Gobierno de Argentina, 2004).

En diciembre de 2007 asumió la presidencia de Argentina Cristina Fernández, quien en marzo de 2008 hizo el lanzamiento del Plan Estratégico de Desarrollo Territorial, que contempla la conformación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, el cual articula la acción de la Nación, los gobiernos provinciales y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. El objetivo de dicho Plan es el de constituirse en una guía para el despliegue territorial de la inversión pública. El plan mencionado evidencia la intención del actual Gobierno argentino por continuar la política de desarrollo y ordenamiento territorial del Gobierno anterior.

Otro indicador de DTS en Argentina lo constituye la reciente Ley de Ordenamiento Territorial aprobada por el Congreso de la Provincia de Mendoza. Se trata de la Ley 8.051 del 5 de mayo de 2009, a partir de cuyos objetivos generales (ver Tabla 5) se observa la intención del Gobierno Mendocino por “conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del ambiente y de los recursos naturales fortaleciendo la organización territorial; regulando y protegiendo el uso racional de los recursos naturales; de las cuencas hídricas y del suelo; minimizando la degradación de las áreas urbanas y rurales; propiciando la reducción de la vulnerabilidad ante peligros naturales, ambientales y tecnológicos tanto en los oasis como en las zonas no irrigadas, preservando el patrimonio y la diversidad natural, histórica y cultural”.

Tabla 5. Objetivos generales de la Ley de Ordenamiento Territorial. Provincia de Mendoza (Ley 8.051, mayo de 2009)

- a) Promover el desarrollo territorial equitativo y sostenible de la Provincia, de las áreas urbanas, rurales y naturales, en el oasis y las zonas no irrigadas de las distintas cuencas hidrográficas y regiones existentes.
- b) Garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado, conforme a la aptitud del suelo para los asentamientos humanos y las actividades económicas, prestando especial atención al manejo de los riesgos naturales y antrópicos, la disponibilidad del agua, en función del Balance Hídrico de cada cuenca hidrológica, y la dotación de infraestructura y equipamiento.
- c) Conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del ambiente y de los recursos naturales fortaleciendo la organización territorial; regulando y protegiendo el uso racional de los recursos naturales; de las cuencas hídricas y del suelo; minimizando la degradación de las áreas urbanas y rurales; propiciando la reducción de la vulnerabilidad ante peligros naturales, ambientales y tecnológicos tanto en los oasis como en las zonas no irrigadas, preservando el patrimonio y la diversidad natural, histórica y cultural.
- d) Establecer las condiciones físicas, sociales, económicas y espaciales necesarias para satisfacer los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de viviendas, servicios públicos, infraestructura, equipamiento, industria, comercio y actividades de servicio, de conformidad a las pautas culturales ambientales y técnicas existentes, según sus condiciones de crecimiento.
- e) Propender a la ejecución de acciones de preservación, mitigación, y reparación del ambiente en general, a través de una adecuada planificación y organización de las actividades en el territorio provincial.
- f) Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y deferencias.
- g) Lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamientos Territorial en sus diferente escalas.
- h) Establecer los principios, normas y procedimientos que hagan obligatorio el ordenamiento territorial a partir de los conceptos, principios y objetivos prescriptos en esta Ley.

Las circunstancias naturales particulares del territorio mendocino, caracterizado por la carencia de agua y los desafíos que ello plantea al desarrollo económico y el bienestar social hacen del desarrollo territorial sostenible una política obligada para garantizar el desarrollo integral de la provincia. Algunos elementos de la estrategia de DTS planteada arriba se observan en esta Ley, especialmente relativos al ordenamiento territorial la cohesión territorial y la planificación democrática.

Se destaca en la Ley de OT de Mendoza la definición de instrumentos sectoriales plurisectoriales y territoriales (Ver Tabla 6) articulados tanto horizontal como verticalmente, lo cual constituye un avance en un aspecto sobre el que existen serias

Tabla 6. Instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial contemplados por la Ley de OT de la Provincia de Mendoza (Ley 8.051, mayo de 2009).

- a) Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia.
- b) Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.
- c) Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.
- d) Plan Ambiental Provincial.
- e) Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial.
- f) Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza.
- g) Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales.
- h) Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros.
- i) Sistema de Información Ambiental y Sistema de información Territorial.
- j) Evaluación del Impacto Ambiental.
- k) Evaluación del Impacto Territorial.
- l) Auditoría Externa de Impacto Territorial.
- m) Evaluación Ambiental estratégica.

fallas en la instrumentación del desarrollo territorial sostenible en nuestros países. El instrumento integrador lo constituye el Plan Estratégico de Desarrollo (PED) de la provincia mediante el cual se pretende “compatibilizar los diferentes planes sectoriales, el plan ambiental y los planes de ordenamiento territorial provincial y municipales”. Este planteamiento de la Ley de OT de Mendoza puede ser una luz en torno a la búsqueda de cohesión de la gestión territorial y de la planificación integral que el DTS exige. Integrar los objetivos de desarrollo sectorial (económicos, sociales, culturales, etc) con los territoriales (planes de OT) y los plurisectoriales o ambientales (gestión del riesgo, manejo de áreas protegidas, contaminación, etc.) ha sido uno de los desafíos centrales del DTS en América Latina. No obstante, falta ver como se hará la implementación de esta integración, pues no es fácil dentro de una lógica de economía de mercado superar la primacía de los objetivos de crecimiento económico y competitividad sobre los ambientales y territoriales.

Otro aspecto importante de la articulación de la gestión del territorio Mendocino lo constituye la programación en el tiempo de los distintos planes. De tal manera que el PED que constituye el marco de referencia para todos los demás planes debe ser el primero en elaborarse. Dicho plan debe contemplar las directrices para los planes territoriales ambientales y sectoriales que se realicen tanto en el ámbito provincial como municipal. El PED provincial debe estar articulado, asimismo, con el Plan Estratégico Nacional.

Respecto al caso de El Salvador, en el año 2003 el Gobierno de Francisco Flórez (1999-2004), a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Vice- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas, promulgó el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), en el cual se manifiesta una visión de El Salvador como país integrado, solidario, desarrollado, competitivo y sostenible que fundamenta su progreso en el desarrollo de actividades productivas modernas, que permitan mejoras sostenidas en las condiciones y niveles de vida de la población (Gobierno de El Salvador, 2003).

La concepción del PNODT salvadoreño se enmarca en la búsqueda de articulación de la política de desarrollo económico con la ambiental y la de vivienda al proponerse “lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población” (Gobierno del Salvador, 2003). Este objetivo general se acompaña de una estrategia integral de intervención sobre el territorio nacional a partir del establecimiento de usos prioritarios; creación de regiones y subregiones con fines de ordenamiento y desarrollo; actuación sobre el sistema de ciudades; orientación de la localización de actividades económicas; integración y vertebración del territorio a través de la modernización de la red vial; disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas, reducción de la vulnerabilidad y garantía de la sostenibilidad de los asentamientos poblacionales; estrategias de desarrollo regional, señalamiento y localización de las grandes

infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social; gestión de recursos hídricos (planes de ordenamiento de cuencas); identificación de los espacios con vulnerabilidad o fragilidad destacable y señalamiento de espacios sujetos a un régimen especial de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y patrimonio cultural, entre otros.

Se observa en el PNDOT salvadoreño el predominio de la visión de desarrollo territorial, en el que el territorio se incorpora, a través de una regionalización, como un factor productivo y un marco espacial para la convergencia y articulación de las acciones de la administración nacional y local. En este sentido se crean 3 regiones, 14 subregiones y 31 microrregiones, estas últimas resultantes de agrupaciones municipales realizadas a partir de criterios de coherencia funcional y geográfica, con las que se pretende resolver la inadecuada, inoperante y excesiva fragmentación municipal respecto a la eficiencia en la atención a la solución de las demandas sociales de servicios básicos, la planificación y gestión administrativa, la planificación del desarrollo local, la incorporación de la dimensión ambiental a la gestión local, el abastecimiento y saneamiento de aguas, la construcción y mantenimiento de caminos y transportes, mercados, servicios educativos y asistenciales y de salud, etc. (Gobierno de El Salvador, 2003).

En el año 2004, el Presidente Flórez es sucedido por Elías Antonio Saca (2004-2009), quien a comienzos del año 2008 lanza la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en la que se avanza en la concepción expresada en el PNDOT del Gobierno anterior (al menos en el discurso). Dicha política reconoce el desequilibrio territorial que históricamente ha tenido el crecimiento económico de El Salvador, expresado en la concentración de la actividad productiva, los servicios sociales y las oportunidades de ingreso en las áreas urbanas, principalmente en el área metropolitana de San Salvador. En este contexto, la PNDOT del Presidente Saca establece lineamientos para impulsar el ordenamiento y el desarrollo territorial sostenible, la competitividad del país y el desarrollo humano, con el objetivo primordial de asegurar el pleno aprovechamiento del territorio y sus recursos, y mejorar así la calidad de vida de

la población salvadoreña. Se busca actuar sobre el orden y desarrollo territorial para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación que se ajusten a la imagen previamente concertada con toda la sociedad salvadoreña en la que se resuelva la inequidad territorial, se reduzca la vulnerabilidad social frente a fenómenos naturales y se mejore la competitividad territorial (Gobierno de El Salvador, 2008).

Síntesis

Se desprende de los tres casos examinados, que se trata de procesos aún no consolidados pero con cierta claridad conceptual frente al papel del ordenamiento territorial como estrategia para lograr el desarrollo territorial sostenible, en los cuales se intenta integrar, de distintas maneras, los objetivos de crecimiento económico y competitividad con los de justicia social (condiciones de vida dignas) y protección ambiental.

Sin embargo, el asunto no se resuelve a través de normas, políticas o anuncios sino de acciones específicas y resultados concretos en la reducción de la pobreza, la protección ambiental y el ordenamiento del uso y ocupación del territorio y es aquí donde las políticas de desarrollo territorial sostenible enfrentan su mayor desafío, pues tradicionalmente en América Latina somos expertos en conceptualizar y diseñar políticas y normas pero muy débiles en su implementación. Esta es la expectativa con las nuevas leyes de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible aprobadas en Uruguay y la Provincia de Mendoza (Argentina) y con las políticas nacionales adoptadas en Argentina y El Salvador.

CONCLUSIÓN

Todo lo expuesto pone de presente la imperiosa necesidad de que los países de América Latina construyan desde su propia realidad un nuevo modelo de desarrollo fundado en el bienestar humano y la justicia social, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el respeto por la diversidad étnica y cultural, como condición

necesaria para una política de desarrollo territorial sostenible exitosa. En este sentido, varios países latinoamericanos le apuestan a modelos alternativos de desarrollo que trascienden al modelo neoliberal, entre estos se destacan Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Ecuador.

En el caso boliviano, el presidente Evo Morales ha planteado el “Modelo Económico Nacional Productivo” para sustituir el modelo neoliberal. Este modelo tiene como eje central la nacionalización del sector productivo y la recuperación del liderazgo del Estado sobre la economía (“Estado productor”). La intervención estatal se soporta en cinco elementos centrales: a) la nacionalización de sectores productivos estratégicos, generadores de renta, b) la industrialización de los recursos naturales existentes, c) el apoyo decidido a las pequeñas y medianas empresas a través de la modernización y tecnificación de sus procesos productivos, d) orientar la producción en primer lugar a satisfacer las necesidades del mercado interno y la exportación de los excedentes de producción y e) la distribución de la riqueza generada entre los bolivianos.

En el caso de Nicaragua, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012 del presidente Daniel Ortega, hace una severa crítica al modelo neoliberal y plantea como alternativa el “Modelo de Desarrollo del Poder Ciudadano”, el cual tiene como finalidad la supervivencia y realización de los seres humanos, a partir de transformaciones estructurales para superar la exclusión y liberar el potencial de desarrollo humano de los excluidos. Los principios del nuevo modelo son entre otros: la gratuidad de la salud y educación básica y acceso con equidad a los servicios públicos y privados, el mercado y comercio justo, el consumo y desarrollo con equilibrio ambiental, la complementariedad económica local, regional e internacional; el fomento a la asociatividad entre los micros, pequeños y medianos productores y el fortalecimiento del Estado y estabilización justa de los mercados; todo ello dentro del marco del ALBA (Gobierno de Nicaragua, 2008).

En cuanto Venezuela, es evidente que el Presidente Chávez ha sido un animador de la crítica al neoliberalismo. Su Plan Nacional de Desarrollo vigente tiene como objetivos alcanzar la justicia social, desarrollar la economía productiva, construir la democracia

bolivariana, ocupar y consolidar el territorio, fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar. Es el líder del denominado “Socialismo del Siglo XXI” que propugna un nuevo modelo de desarrollo que permita superar los problemas del neoliberalismo.

Finalmente en el Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan para la Revolución Ciudadana, propone un cambio en las trayectorias históricas del desarrollo y la democracia ecuatorianas, en tres dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa y la justicia intergeneracional. Se pretende una sociedad justa, libre, democrática y sustentable, guiados por los principios de igualdad, integración, cohesión social, convivencia solidaria y cooperativa, en armonía con la naturaleza (Gobierno de Ecuador, 2008).

El camino recorrido por estos países para implementar y consolidar estas nuevas opciones de desarrollo ha sido acompañado por reformas políticas, sociales y económicas incorporadas en nuevas constituciones promulgadas. Este proceso ha enfrentado resistencias por parte de grupos sociales que se oponen a los cambios. En Bolivia se ha vivido una fuerte crisis política expresada en enfrentamientos internos y actos de desobediencia civil y política que han puesto en riesgo la estabilidad del Gobierno del presidente Evo Morales y la propia integridad territorial del país. En Venezuela los grupos sociales opositores al modelo de desarrollo del Presidente Chávez intentaron un golpe de estado y han mantenido una permanente movilización y protesta en contra de las reformas impulsadas por el Gobierno.

Más recientemente el presidente Manuel Zelaya de Honduras, quien obtuvo la presidencia en representación de fuerzas derechistas, paulatinamente fue variando su discurso hacia la línea de pensamiento chavista lo cual motivó la reacción de las fuerzas de derecha en cabeza de Roberto Micheletti para separarlo del poder mediante un golpe de estado.

Todo esto pone en evidencia los grandes desafíos que enfrenta la implementación de alternativas de desarrollo distintas al desarrollismo productivista de la economía

neoliberal, no obstante, en una perspectiva del largo plazo, las ideas de justicia social, cambio cultural, moral pública, conservación y preservación de las condiciones naturales y ambientales y uso y ocupación ordenada del territorio que se encuentran en la esencia conceptual del desarrollo territorial sostenible constituyen embriones de futuro sobre los que vale la pena trabajar.

BIBLIOGRAFÍA

Arze, Javier y Martínez-Vázquez, Jorge (2004), “Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”. En: Corporación Internacional para el desarrollo educativo, ***Revista Gestión y Política Pública***, Vol. XIII, No. III, segundo semestre. Disponible en:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Arze.pdf

Bervejillo, Federico (1996), Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Documento 96/34. Serie ensayos.

Boisier, Sergio (1997), *La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios*, Estudios territoriales, No. XXIX, pp. 82-99.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991), *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México, D.C.

Congreso de la República Oriental de Uruguay (2008), Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308); Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Diario Oficial No. 27.515, junio 30. disponible en:

http://www.mvotma.gub.uy/dinot/index.php?option=com_content&task=view&id=174&Itemid=33

Farinós Joaquín y Romero Joan (2007), “El Gobierno del Desarrollo territorial sostenible: a modo de presentación, en: Joaquín Farinós Dasi y Joan Romero González (coord.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Universidad de Valencia, España. P. 11-18.

Gobierno de Argentina (2004), *Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, disponible en:

www.minplan.gov.ar/minplan/pet/doc/argentina_web_2016h_a332b9.pdf

Gobierno de Ecuador (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. Quito.

Gobierno de El Salvador (2003), *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Disponible en:

www.cades.org.sv/files/download/PNODT_documentosintesis_14072004.pdf

Gobierno de El Salvador (2008), Discurso del Presidente Elías Saca en el lanzamiento de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Casa Presidencial. San Salvador, enero, 28. Disponible en:

<http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2008/01/disc2801.html>

Gobierno de la Provincia de Mendoza (2009), Ley de Ordenamiento Territorial. Senado y Cámara de la Provincia de Mendoza. Mayo.

Gobierno de Nicaragua (2008), Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012, Disponible en: <http://www.pndh.gob.ni/>

Hildenbrand, Andreas (2007), “Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio”, en: Joaquín Farinós Dasi y Joan Romero González (coord.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Universidad de Valencia, España. P. 147-190.

ILPES (2007), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe*. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y jefes de planificación de América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social, Brasilia, junio.

Massiris, Angel (1997) “Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional”, en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Editorial UPTC, Vol. 1, No. 1 Tunja, Colombia, pp. 7-87.

Massiris, Ángel (2006), *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones, Colección Investigación UPTC, No. 4.

Salinas Chávez, Eduardo (1998), *El desarrollo sustentable desde la ecología del paisaje*. Facultad de Geografía, Universidad de la Habana, Cuba. Disponible en internet: <http://www.brocku.ca/epi/lebk/salinas.html>