

Gestión territorial y desarrollo

Gestión territorial y desarrollo – Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina / Massiris Cabeza, Ángel Miguel. Tunja: Editorial UPTC, 2015. 138 p. Colección Investigación N.º 47

ISBN 978-958-660-188-7

1. Desarrollo regional - América Latina. 2. Ordenamiento territorial - América Latina. 3. Geopolítica.

CDD 338.9/M417

Reimpresión: 2015
300 ejemplares

Primera edición: 2012
300 ejemplares (papel)

Gestión territorial y desarrollo – Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina

ISBN 978-958-660-188-7

Colección Investigación N.º 47

© Ángel Miguel Massiris Cabeza, 2015

© Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2015

Gustavo Orlando Álvarez Álvarez, Rector UPTC

Comité Editorial

Celso Antonio Vargas Gómez, Mg.
Hugo Alfonso Rojas Sarmiento, Ph.D.
Liliana Fernández Samacá, Ph.D.
Luz Eliana Márquez, Mg.
Fánor Casierra Posada, Ph.D.
Jovanny Arles Gómez Castaño, Ph.D.
Rigaud Sanabria Marín, Ph.D.
Pablo Enrique Pedraza Torres, Ph.D.

Editora en jefe: Bertha Ramos Holguín
Coordinadora editorial: Ayda Blanco Estupiñán
Corrección de estilo: Claudia Amarillo Forero

Libro financiado por la Vicerrectoría Académica y la Dirección de Investigaciones de la UPTC.

Se permite la reproducción parcial o total con la autorización expresa de los titulares del derecho de autor.
Este libro es registrado en Depósito Legal, según lo establecido en la Ley 44 de 1993, el Decreto 460 del 16 de marzo de 1995, el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 358 de 2000.

Citación: Massiris, Á. (2015). *Gestión territorial y desarrollo – Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja: Editorial UPTC.

Editorial UPTC

Edificio Administrativo – Piso 4
Av. Central del Norte
comite.editorial@uptc.edu.co
www.uptc.edu.co

Impresión

Grupo Imprenta y Publicaciones
UPTC – Avenida Central del Norte
Tels.: (0*8) 740 5626 - Exts. 2366 - 2367 - Fax 2408
imprenta.publicaciones@uptc.edu.co
Tunja – Boyacá – Colombia

Gestión territorial y desarrollo

Hacia una política de desarrollo territorial sostenible
en América Latina

ÁNGEL MASSIRIS CABEZA



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA

Tunja
2015

Agradecimientos

A la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia por autorizarme el año sabático, durante el cual tuve el tiempo para concentrarme en la labor investigativa que dio como resultado el presente libro. Así mismo, agradezco a las autoridades de la Universidad de Valencia (España), en especial a los doctores Julia Saloom y Joaquín Farinós Dasí, por la estancia académica que me otorgaron durante tres meses en dicha universidad, periodo en que pude examinar el contexto sociopolítico iberoamericano y enriquecer el análisis e interpretación de la realidad latinoamericana en materia de desarrollo territorial sostenible.

Contenido

Prólogo	11
Presentación	17
Introducción	23
1. Desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial:	
Un punto de partida	27
1.1 Qué se entiende por desarrollo	27
1.2 En qué consiste el desarrollo territorial	29
1.3 Qué se entiende por planificación territorial	33
2. Contexto de la gestión territorial en América Latina	35
2.1 Contexto sociopolítico	35
2.2 Contexto socioeconómico	45
2.3 Condiciones ambientales	57
2.4 Cambios en las condiciones sociopolíticas y nuevos modelos de desarrollo	63
3. Políticas territoriales	79
3.1 Desarrollo regional	79
3.2 Ordenamiento territorial	80
3.3 Descentralización territorial	83
3.4 Desarrollo territorial y regionalización	87
3.5 Síntesis	88
4. Dimensiones del desarrollo territorial sostenible	89
4.1 Dimensión geográfica	89
4.2 Dimensión ambiental	91
4.3 Dimensión humana	97
4.4 Dimensión política	90

5.	Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo territorial sostenible	102
5.1	Cuestiones cruciales del ordenamiento territorial como instrumento de planificación del desarrollo territorial sostenible	104
5.2	Del ordenamiento territorial a la planificación del desarrollo territorial sostenible	109
6.	Avances del desarrollo territorial sostenible en América Latina	112
6.1	Desarrollo territorial sostenible en Argentina	112
6.2	Desarrollo territorial sostenible en Ecuador	115
6.3	Desarrollo territorial sostenible en Bolivia	119
7.	Conclusiones	124
	Referencias bibliográficas	127

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Dictaduras en América Latina, 1964-1984	37
Tabla 2.	Índice de percepción de la corrupción en América Latina, 2009	42
Tabla 3.	Tasa anual de variación del PIB en América Latina, 2001-2010	53
Tabla 4.	Porcentaje de personas en situación de pobreza en América Latina, 2000-2009	54
Tabla 5.	Evidencias del debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos en América Latina	65
Tabla 6.	Acuerdos de integración regional en América Latina, 1960-2010 ...	67
Tabla 7.	Tipología política de los gobiernos actuales de América Latina	73
Tabla 8.	Normas de regulación del uso del suelo urbano. América Latina 1968-1980	81
Tabla 9.	Instrumentos de gestión territorial en América Latina, 2011	83
Tabla 10.	Designación de autoridades locales	85
Tabla 11.	Funciones de gobiernos locales en algunos países de América Latina	86
Tabla 12.	Líneas maestras y estrategias de desarrollo sostenible, según la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe	93

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Momentos políticos en América Latina, 1926-2010	36
Figura 2. Índice de percepción de la corrupción, 2009	41
Figura 3. Índice de desarrollo democrático, 2010	43
Figura 4. Adopción del modelo ISI. América Latina, 1940-1980	48
Figura 5. Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina, 1980-2010	54
Figura 6. Regiones del mundo. Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar. 2010	55
Figura 7. Índice de Gini de la distribución del ingreso en distintas regiones del mundo. Promedios decenales 1970-2000	55
Figura 8. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. América Latina, 008	56
Figura 9. Porcentaje de área degradada respecto a la superficie total por país. América Latina y el Caribe, 2008	58
Figura 10. Reducción del glaciar del volcán Cotopaxi en Ecuador. 1986-2007	59
Figura 11. Frecuencia de eventos hidrometeorológicos. América Latina, 1970-2007	61
Figura 12. Principales desastres ocurridos en América Latina, 2009	61
Figura 13. Tipología de gobiernos actuales, 2011	74
Figura 14. Enfoques de ordenamiento territorial en América Latina, 2009	82
Figura 15. Concepción del desarrollo territorial sostenible	111

Prólogo

El texto que el profesor Ángel Massiris ofrece al lector resulta especialmente pertinente en unos momentos como los actuales al menos desde tres puntos de vista que aparecen íntimamente relacionados y que el autor ha sabido combinar de forma acertada en esta obra: la profunda crisis por la que la economía mundial está atravesando, larvada y dilatada, pero que finalmente ha tenido que mostrar su cara; la necesidad de plantear alternativas al actual sistema de producción, y el papel que ante este reto puede jugar un renovado y potencial enfoque del desarrollo territorial sostenible o, si se prefiere, “*New Strategic Spatial Planning*”; todo ello desde un contexto y con una mirada muy particular, desde el ámbito de Sur América. Este es un territorio especialmente indicado para poder poner en práctica y poder ensayar (a mi modo de ver como en ningún otro espacio en la actualidad) dicha alternativa, procurando un proceso de aprendizaje y de demostración por la práctica; lo cual supone un importante riesgo, no solo por la amenaza de fracaso sino, especialmente, por su posible éxito. Este último comentario nos conduce al espinoso tema de la gobernabilidad y a las posibilidades de poder hacerla efectiva, incluso en el marco de los sistemas democráticos occidentales, donde cabría diferenciar bien claramente entre la democracia y la “*politeia*” aristotélicas¹.

La situación, ya de recesión económica, en muchos de los países llamados desarrollados no ha hecho sino dejar al descubierto algunas importantes

¹ Farinós, J. (2011): Gobierno, buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad de los territorios. Más de lo mismo no será suficiente. In Olmos, A.; Massiris, A.; Farinós, J.; Santana, M.V. y Rosales, E. (compiladores) Dinámicas territoriales, políticas de desarrollo territorial sostenible y nueva gobernanza territorial en el espacio Iberoamericano. Conceptos, métodos y tendencias. Toluca, México, II Workshop, Red Iberoamericana de Observación Territorial -RIDOT-, pp. 144-175. CD. ISBN: 978-607-00-5058-9.

carencias del sistema de producción imperante y la forma en que se ha venido gestionando la economía mundial. Entre algunos de los fracasos cabe citar la falta de una inteligencia suficiente; no solo para poder comprender sino sobre todo para saber controlar el funcionamiento del sistema. No es que creamos que la situación actual ha sido resultado de un proceso-problema “autopoyético” y caótico, sino más bien que este debe ser interpretado como resultado (demostración práctica) de los efectos de una (alarmante) falta de mecanismos de control. Esta circunstancia explica las suspicacias a las que se enfrenta la propuesta de una pretendida nueva gobernanza o nueva gerencia del interés general (malinterpretada e identificada parcialmente con una estricta y tradicional visión de mercado); también, y en consecuencia, la incapacidad de poder rectificar el modelo que se ha venido siguiendo desde mediados de la década de los años 1980.

Fin de la Historia, fin del Estado (nación, central o federal), fin del Estado del Bienestar, ahora regenerado en el ámbito Sur Americano como del ‘Buen Vivir’ (si bien cabría matizar el verdadero significado de ambos y sus diferencias, que las hay, a favor probablemente de algo que no es pero que se ha acabado aceptando como ‘Buen Vivir’, más comunal y plurinacional, menos individual y más en armonía con el medio –el lector encontrará alguna referencia a esta cuestión en este libro), fin de un sistema de producción exhausto que primero se volvió global para banalizar (y lógicamente poder así negociar a la baja) los recursos de cualquier parte, pese a las reacciones por poder mantener lo endógeno y lo particular (siquiera fuera para poder seguir alimentando el mismo sistema), y que después se ha dedicado a consumir no solo pasado y presente sino también el futuro, que no nos pertenece por entero y por el que ya han empezado a reaccionar las nuevas generaciones (aunque no solo).

Metafóricamente los medios se han venido haciendo eco del florecimiento de estas reacciones llamándolas primaveras árabes, española, europeas y estadounidense. Posiblemente antes también se habían producido estos mismos despertares en el ámbito Sur Americano, si bien reconocidos de forma menos romántica y más pragmática, como reacción a unas reglas del juego impuestas desde determinados “consensos” (curiosa denominación cuando lejos de la transparencia y la participación se trata de ejercicios tecnocráticos si no directamente despóticos –no cabe en este contexto lo de ilustrados– al servicio del capital); de ahí su identificación como alternativa (con viejo cuño) de nuevo socialismo del siglo XXI.

Independientemente de la denominación que reciban, y de cuál sea su ubicación en el continuo que va desde el retoque del actual sistema a la pretendida revolución (mesías, anunciados o autoproclamados, tampoco faltan), eso no resulta lo más relevante. La cuestión clave, dado que se trata de manifestaciones que responden a una misma causa, es, a mi modo de ver², que el sistema de producción capitalista ha dejado de ser democrático. De tal suerte que ambos conceptos parecen haber entrado en una encrucijada, en realidad disyuntiva excluyente, que pone en jaque algunos de los bienintencionados planteamientos liberales (en sentido político) de respeto al individuo, como individualidad, como sujeto de derecho que puede escoger entre una gama limitada de alternativas para poder forjar su propio devenir.

Ni “demos” ni “logo”; el ámbito de libertad para la propia decisión, individual o comunitaria, parece haber adelgazado hasta lo máximo. En una exageración podríamos afirmar que ha quedado reducido al ámbito de nuestro propio cuerpo, a su culto y a su disfrute; ofertas de este individualismo no faltan y ejemplos de ‘sociedades futuras’ y de los males que las aquejan –como en el particular caso japonés– ya advierten. Ha adelgazado tanto que el futuro no se vislumbra. Curiosa paradoja del “carpe die”, si es que fuera posible, cuando en realidad en el recorrido que lleva la actual crisis financiera global se han dilapidado no solo presentes sino que también hemos hipotecado futuros hasta límites jamás vistos.

Cuando esta no pudo por más tiempo ocultar su cara, hubo una importante corriente de opiniones (algunas de ellas ya anteriores pero que cobraron renovados bríos y nuevos defensores) sobre lo perentorio de buscar modelos alternativos de desarrollo para la población y para el mismo planeta. Transcurrido algún tiempo desde estos nuevos rebrotes, de nuevo el desánimo que sigue al silencio como única reacción a las manifestaciones de quienes creyeron haber vuelto a predicar ingenuamente de nuevo en el desierto. Sin embargo, todo apunta a que va a ser inevitable volver a ello. Si el sistema de producción capitalista había sido hasta la fecha el “alien” perfecto (de hecho el único hasta la fecha) capaz de metamorfosearse para seguir creciendo,

² Tal y como argumentaban recientemente Wolfgang Streeck en *The Crises of Democratic Capitalism*, publicado en el nº 71 de la *New Left Review* (septiembre-octubre de 2011 - <http://newleftreview.org/?view=2914>, accedido el 20/03/2012) o el propio David Harvey en su *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, reeditado por Profile Books (edición inglesa posterior a la de 2010 publicada en los EE.UU).

parece, no se si estar exhausto, pero haber tocado techo. Consumidos los recursos posibles, devoró el futuro hasta no poder hacerlo más, ha disuelto los mecanismos de la democracia en beneficio propio, ha acabado por fagocitarse a sí mismo, concentrando de una forma inusitada y extrema la riqueza en cada vez menos manos, mientras rebaja opciones, posibles y calidad de vida de la mayoría, de quienes depende en mayor medida el consumo, que retroalimenta el propio sistema.

Explotación y apropiación de recursos en el pasado (proceso continuamente revisado y refinado que ha continuado adoptando nuevas facies), globalización y deslocalización, uniformismo y banalización para poder negociar a la baja en el presente; al mismo tiempo economías nacionales, regionales, locales y familiares endeudadas hasta límites insostenibles que han llevado, curiosamente, al triunfo de políticas de ajuste, de rebaja progresiva de derechos y seguridades adquiridas. Camino de ida y vuelta; la deslocalización de actividades en busca de mayores beneficios por rebaja de costes salariales ahora se torna en relocalización a costa de pérdida de renta y de derechos. Si por algún momento alguien creyó que un trabajador surcoreano de los años 1990s podría lograr mejores salarios, vacaciones y derechos a los que aspiraba (modelo europeo), puede revisar su situación actual y sobre todo la de la mayoría de trabajadores europeos, y en especial la de los alemanes, tras las últimas decisiones introducidas por el gobierno de Angela Merkel, que finalmente se extenderán como la pólvora por el resto de la UE (no hay que olvidar el enorme peso de este país en el mantenimiento de las políticas comunitarias europeas). Nada nuevo, pero inusitado en el 'primer' mundo.

En este punto, un punto muerto en algunos casos y de pura y dura marcha atrás en otros, parece urgente revisar modelos y opciones (por ejemplo, por qué no, la de combinar distintos tipos de modelos u opciones de desarrollo en un mismo Estado plurinacional –¿acaso la globalización, leopardizada, no lo ha hecho?), pensar y tomar las decisiones adecuadas-. Más que nunca la planificación es necesaria. Una planificación que no dista mucho de ser lo que siempre fue, tratando de dar seguridades y certezas en el futuro; pero que ha cambiado y mucho en las formas en que pretende hacerlo, transitando desde la racionalidad comprensiva y los poderes de salvación a la racionalidad discursiva y la participación pública. Aceptada incluso por los promotores del desarrollo económico; más a largo plazo que nunca pero a la vez más flexible que nunca (visiones o estrategias a 25-50 años pero sujetas a

evaluación continuada); tan concurrente, coordinada e integrada (económica y territorial – *'Spatial and Regional'*) como sea posible en busca del objetivo de la cohesión territorial³; tendente a lo concreto (proyecto) pero en un marco coherente (de planes y programas); a su vez enmarcados en una política de desarrollo territorial sostenible explícita, bien fundamentada, transparente y sometida a evaluación pública; para lo cual se requiere tanto de la necesaria información e inteligencia territorial como de sistemas y técnicas de evaluación en los diferentes momentos del proceso político (lo cual me llevó en su día a proponer al profesor Massiris la configuración de lo que ha acabado siendo la Red Iberoamericana de Observación Territorial – RIDOT). Todo ello presupone algunos cambios, innovaciones de carácter socioterritorial⁴ y no solo socioinstitucional (como defendería un amplio abanico de economistas regionales y geógrafos económicos), que implican cambios de roles, poderes y la aparición de nuevos actores, entre ellos la propia población, a título individual u organizada en grupos de interés de signo diverso⁵.

En suma, la obra que el lector tiene en sus manos ofrece una rigurosa y propositiva aproximación conceptual al término de desarrollo y de desarrollo territorial sostenible, entendida como una nueva ordenación territorial renovada, integral y concurrente, y de las posibilidades de aplicación y su pertinencia para un espacio, tan vasto y tan particular a la vez, como América Latina, para la que el autor le ofrece un sustantivo y bien documentado análisis desde el ámbito sociopolítico, económico y medioambiental. Una bien trabada y atrevida propuesta que no le dejará indiferente y, al no hacerlo, contribuirá a conseguir uno de los principales valores que se le puede atribuir a la obra: fomentar el desarrollo de una nueva cultura política y territorial en el espacio de Centro América y América del Sur para una mejor calidad de vida de sus gentes.

Joaquín Farinós Dasí
Universidad de Valencia
(Valencia, España)

³ Vid. Faludi, A. (2010). Cohesion, coherence, cooperation: European spatial planning coming of age? London, New York: Routledge.

⁴ Albrechts, L. (2010). More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B: Planning and Design*, (37), 1115-1127.

⁵ Pascual, J. M. (2011). El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. Valencia: Tirant Lo Blanch, Colección Ciencia Política.

Presentación

Quien ha leído algún trabajo de Ángel Massiris Cabeza sabe de sus principios, valores y seriedad profesional al momento de investigar. Es uno de los autores que más ha escrito sobre el estado del ordenamiento territorial, las políticas públicas y la gestión territorial en América Latina.

Con esta obra pretende contribuir a la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo, el *desarrollo territorial sostenible*, concepto superador que considera la identidad, potencialidades y limitaciones de cada lugar.

Cuenta con más de veinte años de experiencia en ordenamiento territorial y con estudios que hace en Colombia y México, lo que demuestra el interés en buscar continuamente una nueva alternativa que lleve a superar, tal como menciona textualmente, “las incoherencias, contradicciones y conflictos en la gestión del territorio, así como entre el interés público y el privado y entre los objetivos de crecimiento económico de las políticas sectoriales con los de protección ambiental, conservación de los recursos naturales y de bienestar social que encarnan las políticas de ordenamiento”.

Parte del supuesto de que bajo la lógica capitalista de producción es imposible lograr un desarrollo socialmente justo, territorialmente ordenado y equilibrado y ambientalmente sostenible, razón por la cual plantea la necesidad de un nuevo paradigma para poder construir una estrategia integradora que permita articular las políticas socioeconómicas con las territoriales y ambientales, planificar el territorio y promover nuevos valores ético-políticos para lograr mayor gobernabilidad y gobernanza.

Con el propósito de demostrarlo, desarrolla siete temas:

En el *tema uno* explica los conceptos de desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial. Menciona que el desarrollo tiene distintas acepciones de acuerdo con el sistema de que se trate. Mientras que en el capitalismo se concibe como una noción de progreso, en otras culturas se hace alusión a estados de plenitud simultáneos y colectivos. Aclara que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propone conceptos que tienden a resignificar el desarrollo desde perspectivas humanas y ambientales: desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo humano sostenible. Como medios que viabilizan las políticas de desarrollo, distingue la planificación global, sectorial y territorial, y considera que la planificación territorial debería integrar a las dos anteriores, sin embargo esto no ha sido así, al contrario, ha estado asociada a estrategias de desarrollo urbano-regional y económico-regional con un sesgo parcial y no global.

El *tema dos* se refiere al contexto social, político y económico en que se da la gestión territorial en América Latina. Mediante un exhaustivo relevamiento de lo sucedido en los países de América Latina, recompone la historia política desde 1926 al año 2010 y utiliza mediciones de la Corporación Transparencia Internacional sobre percepción de la corrupción en el mundo y la Fundación Konrad Adenauer y Polilat para explicar la crisis de gobernabilidad debido al predominio en casi todos los países de prácticas corruptas en la gestión de lo público y la baja participación social de los ciudadanos en la toma de decisiones.

El análisis de los modelos de desarrollo señala que las condiciones de vida de la población no han mejorado después de treinta años de aplicación de la receta neoliberal y que si bien este modelo en materia de crecimiento económico ha sido exitoso, ha fracasado en lo social, debido a que la mayoría de la población latina sobrevive en medio de condiciones de empleo precario, desesperanza, pobreza, exclusión social y violación a los derechos humanos.

A continuación dedica un espacio especial al tema de las condiciones ambientales, porque tal como lo reconoce el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su Informe GEOLAC3 de 2010, “el modelo de desarrollo ha debilitado en diversos modos y en diferentes lugares los pilares ambientales y sociales del desarrollo sostenible por el deterioro

progresivo y sostenido del medio ambiente físico y la pérdida de ecosistemas producidos” (PNUMA, 2010, p. 13, 23).

Al respecto, el autor expresa: “...es claro que el problema del desarrollo latinoamericano no es un asunto puramente económico, social, ambiental o político sino un problema estructural, sistémico, del tipo de sociedad que hemos construido como reflejo del modo de producción dominante y la ideología que le es consustancial”, pero considera que una serie de hechos que están ocurriendo hacen pensar en un futuro mejor: el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, los acuerdos de integración regional, los avances en gobiernos de izquierda y el surgimiento de modelos alternativos de desarrollo tales como el boliviano y el ecuatoriano.

El *tema tres* lo dedica a las políticas territoriales como medio de instrumentación de la gestión en América Latina. Examina las políticas de *desarrollo regional* implementadas en las décadas del cuarenta y del ochenta, y observa que el enfoque de estas estrategias es económico (sectorial).

Con referencia a las *políticas de ordenamiento territorial*, destaca que se inician en América Latina a finales de los años sesenta y que los resultados en general han sido modestos en cuanto al objetivo de regular y controlar el uso, ocupación y transformación de los territorios en sus distintas escalas, y esto se ha debido a que han prevalecido distintos enfoques sectoriales de acuerdo con los países que se consideren: urbanístico o municipal, ambiental y urbano-regional.

Considera que otra política que ha tenido escasos logros es la de *descentralización territorial*, debido a fuerzas centralistas que impiden lograr mayor autonomía territorial, y que la política de *desarrollo territorial* del neoliberalismo no coincide con la óptica del *desarrollo territorial sostenible* debido a que los indicadores de productividad y competitividad reflejan el progreso de unos pocos agentes sociales (grandes empresarios, grupos financieros, empresas multinacionales) y no son indicadores del mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población como tampoco de un manejo adecuado del medio ambiente.

En el *tema cuatro* analiza las dimensiones que involucra *el desarrollo territorial sostenible*. La *geográfica*, que hace alusión a la territorialidad

y la cohesión, condiciones que requieren de cambios estructurales en la organización institucional, la cultura de la gestión pública y la gobernanza territorial. La *ambiental*, sobre la cual presenta diversas aproximaciones al problema de la *sostenibilidad del desarrollo*. La *humana*, en la que incorpora aportes conceptuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) referidos a los derechos e inequidades sociales en un mundo en donde una cuarta parte son ricos y tres cuartas parte son pobres, la mitad son democráticos y la otra mitad, autoritarios. La última dimensión considerada es la *política*, vinculada a la gobernabilidad y la gobernanza territorial, es decir, a la manera como se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre el estado y la sociedad civil.

En el *tema cinco* profundiza en el *ordenamiento territorial* como instrumento de *planificación* que trasciende la tradicional planificación física espacial al permitir armonizar el interés público y privado, conciliar los objetivos económicos, ambientales y sociales y articular las políticas territoriales y sectoriales. Es decir, determina el alcance que tiene el ordenamiento como *política pública* porque ofrece la posibilidad de democratizar la gestión territorial y de armonizar o compatibilizar las acciones sectoriales y territoriales puestas al servicio de unos objetivos superiores, de un proyecto de sociedad o de nación que se desee construir en el largo plazo. Concluye mencionando que varios autores están reconceptualizando el ordenamiento territorial y lo plantean como *planificación del desarrollo territorial sostenible*.

En el *tema seis* presenta los avances producidos en América Latina y destaca tres casos significativos: el de Argentina, Ecuador y Bolivia. El primero, porque define una política nacional de desarrollo territorial sostenible que revaloriza el rol del Estado y rescata la planificación como instrumento de desarrollo. Destaca la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza (Ley N°8051/09) en la que se define la forma en que se debe articular la gestión del territorio y programar la implementación de los distintos planes conforme a su jerarquización y competencia jurisdiccional. El segundo, porque plantea una nueva concepción, la del *buen vivir como* estrategia económica en términos incluyentes, sustentables y democráticos, además de determinar la naturaleza y los alcances del ordenamiento territorial. El último, porque asume en su Constitución el concepto de *vivir bien* o *suma qamaña* (en la cultura Aymara) que significa vivir en armonía con la naturaleza.

La síntesis de los temas desarrollados en el libro demuestra que el autor sigue un orden secuencial. Primero ayuda a esclarecer conceptos que debido a su nivel de complejidad muchas veces se utilizan en forma errónea o como sinónimos: *desarrollo*, *desarrollo territorial*, *planificación territorial* y luego fundamenta la necesidad de construir un nuevo paradigma, el del *desarrollo territorial sostenible* frente a los efectos producidos por el capitalismo en América Latina. Sistematiza y analiza datos, clasifica y vuelca en cartografía resultados que demuestran que todavía no se ha logrado un desarrollo socialmente justo, ni territorialmente ordenado y equilibrado, ni ambientalmente sostenible.

A partir de este diagnóstico se introduce en el análisis de las políticas como instrumentos de gestión que viabilizan las posibilidades de desarrollo, destacando que el ordenamiento territorial todavía no ha sido aplicado en forma correcta. Profundiza en las dimensiones del *desarrollo territorial sostenible* y llega a la conclusión que en el contexto actual es clara la necesidad de construir un modelo alternativo de desarrollo para América Latina teniendo como protagonista central al Estado y a la cohesión social y protección ambiental como columnas vertebrales.

Los temas finales los dedica al *ordenamiento territorial* como forma de planificación del *desarrollo territorial sostenible* y al análisis de los casos que representan verdaderos avances tendientes a alcanzarlo, uno dentro de la lógica capitalista pero con más sentido de equidad, equilibrio y sostenibilidad y otros dos porque apuestan a un cambio estructural integral.

El libro sin lugar a dudas constituye un aporte esencial para quienes trabajan en ordenamiento territorial y planificación y para quienes investigan sobre América Latina, al permitir conocer un poco más sobre la realidad de los países que la componen, gracias al esfuerzo del autor por reconstruir procesos, seleccionar información y sistematizar datos provenientes de diferentes fuentes. También para quienes pretenden especializarse en estas temáticas porque cuentan con un texto que en forma clara y concisa define cada uno de los conceptos involucrados en la planificación y el desarrollo. Pero además, para quienes tienen la responsabilidad de conducir nuestros destinos, porque en lenguaje coloquial, serio y seguro, les da ciertas consignas para actuar con ética y responsabilidad en la búsqueda de soluciones a los

problemas que nos están conduciendo a una mayor insostenibilidad social, económica y ambiental.

Por último quiero agradecer al Dr. Ángel Massiris Cabeza por concederme el honor de hacer esta presentación, porque cada palabra suya ha sido una enseñanza, un ejemplo a seguir y una provocación a pensar distinto y actuar conforme a ello.

Si se piensa y actúa a partir de un *nuevo orden económicamente viable, socio-territorialmente justo, culturalmente aceptable, ambientalmente sostenible y territorialmente ordenado*, tal como expresa el autor, estaremos en la dirección correcta hacia un *desarrollo territorial sostenible*. Es lo deseable, lo que no quiere decir que sea lo posible, al menos a corto plazo. Creer en las utopías no es imposible y permite trabajar para un cambio, el que puede hacerse realidad a largo plazo. A quienes les interesa el desafío, los invito a gozar de la obra.

María Elina Gudiño
Universidad Nacional de Cuyo
(Mendoza, Argentina)

Introducción

Ángel Massiris Cabeza⁶

La gestión territorial en América Latina se ha realizado, en los últimos 70 años, a partir de políticas de desarrollo regional, ordenamiento territorial⁷, descentralización y desarrollo territorial. La planificación territorial ha sido uno de los instrumentos de mayor alcance utilizado en esta región del mundo para intervenir sobre los territorios, especialmente mediante los planes de ordenamiento territorial. Dichos planes comenzaron a plantearse desde los años ochenta y desde entonces se han formulado políticas, planes y normas en casi todos los países latinoamericanos, enfocados en algunos casos a la planificación física espacial con énfasis urbanístico o municipal, en otros a la planificación física con énfasis ambiental en distintos ámbitos territoriales, y en otros a la planificación socioeconómica, con énfasis urbano-regional o económico-regional. Estos enfoques se han mezclado, en algunos casos, con otras políticas como la descentralización territorial y ordenamiento ambiental o ecológico lo que ha conducido a cierta ambigüedad y confusión en algunos países.

En general, con el ordenamiento territorial se ha buscado orientar o regular, según la escala territorial de actuación, el uso, la ocupación y la transformación del territorio, para lograr con ello un orden compatible y armónico con las potencialidades y limitaciones naturales del mismo y el bienestar y la seguridad de sus habitantes. Las estrategias para lograrlo han variado según la escala territorial, con predominio en las escalas locales y subregionales del uso de las zonificaciones

⁶ Profesor titular Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Email:Angel.massiris@uptc.edu.co; massiris@gmail.com

⁷ En el ámbito europeo es común el uso del término ordenación en tanto que en América Latina prevalece el término ordenamiento. Aunque se han hecho esfuerzos para diferenciar el significado de los dos vocablos, asociando el ordenamiento al conjunto de normas que regulan el uso y ocupación del territorio, y la ordenación a los procesos, en el presente trabajo se utilizan ambos vocablos como sinónimos.

o regionalizaciones adoptadas legalmente, las cuales establecen los usos permitidos, restringidos o prohibidos, acompañadas de instrumentos coercitivos y de estímulos para su cumplimiento. En las escalas regionales y nacionales, el ordenamiento se ha manejado como planificación territorial que busca modificar los desequilibrios o disparidades regionales existentes, a partir de grandes obras de infraestructura y costosos proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos para inducir transformaciones espaciales en función de los objetivos de la política de desarrollo.

Un común denominador en la gestión territorial en América Latina ha sido el divorcio entre la planificación territorial y la sectorial, y la desarticulación interesalar de la primera. En dicha gestión es evidente la ausencia o debilidad de principios fundamentales como los de integralidad, coordinación, concurrencia, concertación y cooperación que caracterizan a la gobernanza contemporánea. Como resultado de lo anterior, las políticas sectoriales de desarrollo se han concebido e implementado desconociendo los planes de ordenamiento territorial, generando con ello incoherencias, contradicciones y conflictos en la gestión del territorio, en especial entre el poder central -encarnado por el gobierno nacional- y los poderes regionales y locales, así como entre el interés público y el privado, y entre los objetivos de crecimiento económico de las políticas sectoriales con los de protección ambiental, conservación de los recursos naturales y de bienestar social, que representan las políticas de ordenamiento.

Adicional a lo anterior, la evaluación de los primeros veinte años de experiencia en ordenamiento territorial en América Latina llevada a cabo por este autor (Massiris, 2002 y 2006) y los estudios de caso que sobre esta misma materia hizo en Colombia y México (Massiris, 2006 y 2008), permitieron observar un conjunto de factores que han conspirado contra el éxito del ordenamiento del territorio, especialmente en las escalas locales y subregionales, entre los que se destacan la ausencia de voluntad política para hacer cumplir los planes, la corrupción en la gestión territorial, la débil participación social en el proceso, la inadecuada normatividad y organización institucional, la escasa financiación de los planes y serios problemas de calidad de la información utilizada para formular los planes.

Las conclusiones de los estudios anteriormente mencionados y los nuevos desarrollos conceptuales en materia de planificación territorial que se han dado en los últimos años, llevaron a plantear varias preguntas que estimularon la realización de la presente investigación, entre las que se destacan: ¿cómo lograr la compatibilidad de las actividades económicas y los objetivos de protección ambiental y de desarrollo humano?, ¿es posible dicha compatibilidad bajo la lógica de la producción capitalista?,

¿cuáles son los elementos conceptuales e instrumentales claves para un desarrollo socialmente justo, territorialmente ordenado y equilibrado y ambientalmente sostenible?

La búsqueda de respuesta a tales preguntas fue guiada por el supuesto de que bajo la lógica capitalista de producción y de la cultura que le es propia, es imposible lograr el tipo de desarrollo planteado en la última pregunta y, por tanto, había que pensar en un nuevo paradigma del desarrollo, concebido a partir de un concepto y estrategia integradores de las políticas socioeconómicas, territoriales y ambientales, y de cambios profundos en los sistemas de producción, en la gobernabilidad y gobernanza, en los valores ético políticos y en la planificación territorial. Se asumió, en este sentido, el desarrollo territorial sostenible como concepto y estrategia integradores necesarios para dar soporte a modelos alternativos de desarrollo de cara al posneoliberalismo o posdesarrollo que comienza a vivirse en algunos países de América Latina.

Bajo la hipótesis anterior se desarrolló el proceso de investigación, cuyos resultados pretenden ser una contribución a la construcción del nuevo paradigma del desarrollo en ciernes en América Latina, especialmente en su dimensión territorial. Los resultados se presentan a partir de una discusión introductoria de los conceptos de desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial, para luego examinar el contexto sociopolítico, económico y ambiental bajo el cual ha operado la gestión territorial en América Latina. Posteriormente se examinan las políticas territoriales aplicadas en estos países, luego las dimensiones del desarrollo territorial sostenible, después algunas cuestiones esenciales de la planificación del desarrollo territorial sostenible y se finaliza con la revisión de los avances en esta materia en tres países: Argentina, Ecuador y Bolivia. La selección de estos tres países se sustenta en el establecimiento de políticas y normas que apuntan al desarrollo territorial sostenible en los términos que aquí se plantean. En el caso argentino son notables los esfuerzos efectuados a partir del Gobierno de Néstor Kirchner por incorporar el territorio en la política de desarrollo. En la búsqueda de un desarrollo equilibrado e integrado, la sociedad y el territorio se articulan bajo criterios de desarrollo humano, cohesión y equidad social y territorial, gobernanza democrática, sostenibilidad ambiental y planificación y ordenamiento territorial, aspectos claves del desarrollo territorial sostenible. En los casos de Bolivia y Ecuador, dichos países viven actualmente un profundo proceso de cambio en su política de desarrollo, el cual abre grandes posibilidades a la implementación exitosa de una política de desarrollo territorial sostenible.

1. Desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial: un punto de partida

El examen de la gestión territorial en América Latina y la formulación de una política de desarrollo territorial sostenible plantean la necesidad de esclarecer conceptos claves como los de desarrollo, desarrollo territorial, planificación territorial, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. No obstante, por organización de la exposición se hace referencia aquí a los tres primeros y se tratan en otros acápite los otros conceptos.

1.1 Qué se entiende por desarrollo

El concepto de desarrollo ha sido interpretado de múltiples maneras, lo que significa, por tanto, que es un concepto polisémico. En términos generales, lleva implícita la idea de movimiento y cambio, entendida como el paso de un estado anterior a otro posterior, de un antes a un después, de un pasado a un presente, a partir del cual se evoluciona hacia un futuro. Adquiere significado mediante procesos específicos que dotan de contenido al concepto general, los cuales pueden ser económicos, sociales, políticos, territoriales, culturales, ambientales, entre otros. Al adjetivar el desarrollo estamos con ello definiendo su cualidad esencial, cuya comprensión e interpretación es mediatizada por posturas conceptuales e ideológicas.

En la cultura capitalista, el desarrollo lleva implícita la noción de crecimiento, acumulación o progreso, enmarcada, según José de Souza, en la “búsqueda de acceso inescrupuloso a mercados cautivos, materia prima abundante, mano de obra barata, mentes dóciles y cuerpos disciplinados”, con el objetivo de acumular riqueza desde una lógica expansionista, con la estrategia del crecimiento económico y guiada por el criterio de lucro máximo. Para De Souza, en la cultura capitalista “lo que no contribuye al lucro y a la acumulación no existe, no es verdad o no es relevante” (De Souza, 2010).

En este contexto, el desarrollo se concibe de modo lineal, secuencial y dicotómico. Se parte de la existencia de un modelo único de sociedad perfecta que constituye la meta perseguida, siguiendo unas etapas o fases, las cuales presuponen la existencia de culturas y sociedades modernas o atrasadas, desarrolladas o subdesarrolladas, siendo el modo de vida de las primeras la meta universal o modelo.

En otras culturas, como en algunas comunidades indígenas suramericanas, no existe la noción de desarrollo como expresión de un estado anterior y posterior, es decir de subdesarrollo y desarrollo, y tampoco existe el concepto de riqueza y pobreza determinadas por la acumulación y carencia de bienes materiales. Para estas comunidades, el desarrollo se entiende en términos de “buen vivir” o “vivir bien”, como ocurre en las comunidades indígenas ecuatorianas y bolivianas, respectivamente. Dichos conceptos rompen con la concepción lineal y secuencial de progreso característico de la cultura capitalista, para adoptar una concepción basada en estados de plenitud simultáneos y colectivos, referidos al goce de las libertades, al ejercicio de los derechos, al cumplimiento de los deberes y la satisfacción de las necesidades, en paz y armonía con la naturaleza y entre todos.

La concepción anterior es la que anima la construcción de un nuevo estilo de vida o de modelo de sociedad en que se encuentran actualmente los gobiernos de Bolivia y Ecuador. Experiencia muy enriquecedora en cuanto a la búsqueda de alternativas al patrón de desarrollo impuesto por la cultura capitalista. Frente al progreso lineal, unidimensional de dicha cultura, la concepción del desarrollo como “vivir bien” adoptado por la Constitución boliviana plantea el “encuentro y la pluralidad cíclica y en espiral” que lleva implícita una “comprensión integral, holística, radial y acumulativa, capaz de abarcar la simultaneidad de situaciones no homogéneas, pero enriquecedoras e incorporar, a la vez, desde lo cultural, lo económico, lo político y lo social, diversas prácticas y conocimientos provenientes de actores sociales diferentes, portadores de intereses, expectativas y percepciones contrapuestos” (República de Bolivia, 2006, p. 10). Se trata, entonces, de un desarrollo pensado desde el encuentro, la unión, la solidaridad, la cooperación y la contribución horizontal y no desde la imposición y el autoritarismo.

De acuerdo con lo anterior, no puede haber desarrollo, es decir, no se puede “vivir bien” si otros viven mal, como tampoco se puede “vivir bien” si la satisfacción de nuestras necesidades implica la destrucción de la naturaleza o la dominación de unos sobre otros. “Vivir bien” para las comunidades indígenas bolivianas significa la “satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico”, a diferencia del concepto capitalista de “bienestar” o “calidad de vida”, limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales. Se trata del acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva,

intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”; muy distinto del “vivir mejor” occidental, “que es separado de los demás e inclusive a expensas de los demás y separado de la naturaleza” (República de Bolivia, 2006).

En la dirección anterior, pero sin una ruptura radical con la concepción capitalista, se han propuesto otros conceptos que tienden a resignificar el desarrollo desde perspectivas humanas y ambientales. Se hace referencia aquí a los conceptos de desarrollo humano sostenible planteados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el concepto de desarrollo sostenible en boga desde hace más de 40 años, los cuales son examinados en los numerales 4.2 y 4.3.

En este trabajo se entiende el desarrollo desde la perspectiva del “buen vivir” ecuatoriano y del “vivir bien” boliviano, basados en que, como lo afirma José de Souza, después de cinco siglos de la idea de progreso y seis décadas de la idea de desarrollo como meta para ser alcanzada, la humanidad nunca estuvo tan desigual y el planeta tan vulnerable como hoy, contexto en el cual América Latina es hoy la región más desigual del mundo, razón por la cual es la hora de construir “el día después del desarrollo, libre de los conceptos, indicadores, parámetros y categorías vinculados a la idea de desarrollo para construir el “buen vivir” en América Latina” (De Souza, 2010). Para tal construcción se debe, según De Souza, “cultivar la mente crítica de los filósofos, el corazón sensible de los poetas, el coraje ético de los justos y el espíritu solidario de los interdependientes”, a quienes De Souza llama “ángeles de un ala que para volar lo hacen abrazados” (De Souza, 2010).

1.2 En qué consiste el desarrollo territorial

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. Para los no geógrafos, el territorio y, concomitantemente, lo territorial, se reduce a la demarcación de un espacio de actuación, sin que los contenidos de dicho espacio se consideren en la determinación de las acciones. Para los geógrafos, el territorio y lo territorial es mucho más que eso. Se trata de un concepto comprensivo en términos de conjunto articulado de elementos naturales, económicos, sociales, políticos e institucionales, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización e interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas, que formalizan unas determinadas estructuras territoriales cambiantes en el tiempo (Méndez, 1988). Concebido así, el territorio y lo territorial llevan implícitos las cualidades de integralidad, escalaridad, diversidad y temporalidad, las cuales se expresan en la naturaleza del desarrollo territorial.

La integralidad expresa la articulación de todos los elementos del territorio, de modo que no se trata de una suma de partes sino de estructuras funcionales diversas que conforman el todo territorial. Aquí cabe hablar de estructuras urbanas o rurales, cada una de ellas resultado de la interacción de estructuras productivas, estructuras de poder, estructuras sociales y administrativas territorializadas. No cabe, entonces, examinar la economía o modo de producción de un territorio aislado de su relación con las condiciones de vida de la población, así como con las condiciones ambientales, culturales y políticas. Visto así, el desarrollo territorial se manifiesta en el equilibrio u orden de las estructuras territoriales existentes, cuya valoración dependerá de la concepción, filosofía o ideología bajo la cual se interprete. Lo deseable es que dicho orden exprese condiciones sociales, económicas, políticas y administrativas justas para todos los seres humanos y territorios, así como condiciones ambientales propicias para la existencia saludable de todos los seres vivos por igual, sin discriminaciones ni exclusiones.

La escalaridad, por su parte, introduce la noción de escala en la comprensión del territorio y de lo territorial. Ello implica considerar que los fenómenos o hechos territoriales varían según la escala de observación, lo cual incide en su naturaleza y relaciones. El desarrollo territorial es visto, entonces, en una escala internacional, nacional, regional, subregional y local. A cada escala corresponden estructuras territoriales distintas pero interrelacionadas tanto en un sentido horizontal como vertical. Las relaciones horizontales se dan entre elementos y estructuras correspondientes a una misma escala, en tanto que las verticales llevan implícitas relaciones de poder entre estructuras territoriales jerarquizadas. Los ámbitos internacionales son más poderosos que los nacionales y éstos, a su vez, lo son respecto a los poderes regionales. De igual manera, los territorios subregionales y locales están subordinados a los poderes regionales y nacionales. La naturaleza de las estructuras territoriales también varían en función de la escala de observación: las problemáticas del desarrollo territorial aunque resulten de la interrelación de los elementos presentes en todas las escalas varían en cuanto a su complejidad. En los ámbitos locales, las estructuras urbanas y rurales de carácter local se observan con un mayor nivel de detalle que lo que ocurre con estas mismas estructuras en las escalas subregionales, regionales y nacionales. Lo mismo ocurre con las estructuras ambientales, productivas, sociales y administrativas que interactúan en cada ámbito territorial.

Lo anterior es concomitante con la tercera cualidad del territorio enunciada arriba: la diversidad. No todos los territorios de un mismo país, región o localidad presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas. Generalmente concurren espacios geográficos altamente contrastados en cuanto a su momento o grado de desarrollo: unos estrechamente ligados a

formas avanzadas del modo de producción capitalista, otros en los que se presentan aún formas productivas y de comportamiento social con características feudales o semif feudales, otros en los que el efecto ambientalmente depredador de la economía no es muy notable (espacios naturales). Del mismo modo, se presentan espacios sociales y culturales diversos: territorios indígenas, espacios de comunidades mineras, pescadoras, espacios de minifundios, zonas de colonos, etc. En algunos países también se presenta diversidad desde el punto de vista sociopolítico: territorios en disputa, territorios de resistencias, territorios dominados por fuerzas insurgentes, territorios del narcotráfico o de fuerzas paramilitares, etc., de la misma manera se presentan territorios diversos en cuanto a las condiciones naturales: unos con alta diversidad biológica y riquezas naturales, otros con serios procesos de degradación y fuertes limitaciones de recursos naturales o con riesgos de catástrofes y, entre ellos, una gama de unidades territoriales diversas (Massiris, 2006, p. 45).

Tal como lo señala Massiris (2006, p. 46), cada uno de estos espacios plantea condiciones particulares en su organización y funcionamiento, en su posición en el sistema económico, en la visión del mundo de sus gentes, en su problemática y, en consecuencia, se les debe dar un manejo que responda a sus particularidades, buscando aprovechar al máximo las potencialidades y superar las limitaciones. La planificación territorial, a diferencia de la planificación global y la sectorial, no puede ignorar esta diversidad. En esto radica una de las diferencias esenciales entre la visión sectorial y la territorial de la planificación del desarrollo. La planificación territorial, al dar un marco territorial a los planes sectoriales, indica a éstos las estrategias y proyectos más apropiados para cada unidad territorial particular. Ello plantea la necesidad de valorar las potencialidades y limitaciones de las diversas unidades territoriales, respecto a distintos usos posibles; de modo que se permita a las políticas de vivienda, de servicios públicos y sociales, de infraestructura de transporte, así como las políticas de manejo ambiental, saber cómo utilizar el territorio, en dónde localizar los equipamientos, cuáles son los problemas más críticos y prioritarios, así como la naturaleza y dimensiones de la infraestructura de acuerdo con las particularidades regionales y locales.

La cuarta cualidad del territorio es su temporalidad, la cual nos plantea el carácter cambiante en el tiempo del mismo. De hecho, al ser el desarrollo territorial un constructo social, su concepción varía en función de los cambios económicos, sociales, políticos y culturales que ocurren en el tiempo. Las formas de producción prevalentes en un momento determinado (modelos de desarrollo) y las condiciones de vida de la población, examinadas en el numeral 2.2, se definen en función de las concepciones económicas y estructuras de poder dominantes en dicho momento. En este sentido, América Latina ha conocido los modelos primario exportador, industrialización por sustitución de importaciones y neoliberal. Igual ocurre con las estructuras ambientales que sirven de soporte a dicho desarrollo. La temporalidad

del desarrollo territorial nos lleva a pensar que las estructuras territoriales presentes en un momento determinado se explican en función de procesos históricos que son necesarios conocer para entender el por qué de las realidades actuales y sus tendencias de cambio.

Las cualidades examinadas llevan implícitas la noción de territorio como síntesis de las relaciones que los grupos sociales establecen con los espacios que ocupan para satisfacer sus necesidades (Herrero, 2009, p. 275). Se trata de relaciones tanto funcionales como afectivas o identitarias. Las primeras expresan el uso y ocupación que los grupos sociales dan al espacio geográfico, materializadas en un orden territorial cambiante en el tiempo. Dicho en otras palabras, el hombre, a lo largo del tiempo usa (transforma) la naturaleza y se establece en diversos lugares (poblamiento), lo que resulta en una configuración o patrón de organización territorial. El uso y ocupación del espacio se da mediante procesos de apropiación social a partir de los cuales el espacio geográfico se transforma en territorio.

Bajo el modo de producción capitalista, la apropiación es una condición necesaria para localizar, asentar y funcionalizar el espacio-territorio y lleva consigo la necesidad de división del espacio. La apropiación tiene un doble sentido, por un lado se asocia al control de hecho, legítimo o ilegítimo, legal o ilegal, por parte de personas, grupos o instituciones sobre el territorio y, por otro, se asume como relación afectiva o identitaria, expresada en identidad y pertenencia territorial en función de los significados, ideas y valores que ligan a las personas o grupos con el espacio geográfico. La apropiación por control de hecho se legitima a partir de derechos de propiedad o de uso que sirven de base a la funcionalización del territorio, es decir, la asignación de funciones específicas que se manifiestan en las actividades concretas que se efectúan en los espacios apropiados (territorios).

Las relaciones funcionales y afectivas planteadas manifiestan dos dimensiones territoriales claves: una material y otra simbólica. La primera derivada de las relaciones funcionales en las que cobran importancia los contenidos materiales del territorio: condiciones físicas, recursos naturales, infraestructuras económicas, equipamientos sociales, etc. La dimensión simbólica emana de las relaciones afectivas que ligan a las personas y grupos con el territorio, las cuales hacen parte de la cultura espiritual de las poblaciones. En materia de gestión territorial, ambas dimensiones son importantes. Muchos proyectos o planes fracasan por no responder a la idiosincrasia, visión del mundo o cultura de las poblaciones involucradas, aspectos que generalmente no se consideran bajo concepciones desarrollistas o productivistas. Del mismo modo, las dos dimensiones contienen importantes elementos para comprender los conflictos territoriales como parte de las dinámicas de transformación territorial. Dichos conflictos generalmente expresan diversidad de intereses y de visiones respecto al uso y transformación de los territorios (Herrero, 2009).

De acuerdo con lo expuesto, 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 sociogeográfica 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, que es lo contrario a la lógica desterritorializadora que caracteriza al capital transnacional según el discurso neoliberal. Es decir, no puede seguirse pensando el desarrollo bajo la lógica perversa de desterritorializar los beneficios y territorializar los perjuicios, que es lo que ocurre en la actualidad, cuando se explotan los recursos naturales de modo ambiental y socialmente insostenible y las mayores ganancias son para unos cuantos productores privilegiados, en tanto que los perjuicios ambientales se socializan entre los habitantes, como ocurre con las explotaciones mineras y extracciones forestales, entre otras. La retribución que dichas explotaciones hacen a través del pago de impuestos o de “regalías”, como ocurre en Colombia, tampoco sirve para reparar los daños ambientales o mejorar las condiciones de vida de los habitantes debido a la prevalencia de gobernantes y funcionarios públicos corruptos en la gestión del desarrollo y al centralismo dominante. Por ello, desde la perspectiva territorial, el desarrollo no solo debe pensarse a partir de la consideración de las potencialidades productivas que ofrece el patrimonio natural y cultural existente sino, fundamentalmente, de las demandas que la sociedad plantea en términos de “buen vivir”, que incluyen la satisfacción plena de las necesidades materiales y espirituales, y la protección de las condiciones ambientales propicias para una vida larga y saludable extensible a las próximas generaciones y de una nueva cultura política y administrativa en la que se recuperen valores humanos esenciales como la honestidad, la solidaridad y el buen gobierno.

1.3 Qué se entiende por planificación territorial

Tal como lo plantea Iracheta (1997), es común diferenciar la planificación según sus ámbitos de aplicación en global, sectorial y espacial o territorial. La primera se identifica con la planificación económica, mediante la cual se establecen las políticas generales de desarrollo socioeconómico, aplicadas a un país, una región, un municipio o una ciudad. La planificación sectorial desagrega a la global en diversas partes o sectores de acuerdo con la organización operativa del Estado: transporte, medio ambiente, asentamientos, agricultura, industria, comercio, turismo, vivienda, salud, educación, etc.

La planificación territorial integra las dos anteriores tomando como base el territorio, bien a partir de estrategias de desarrollo urbano-regional, económico regional o el uso del territorio, según la escala de actuación. Esto último demanda una diferenciación entre la planificación regional y la territorial. La primera se asocia a políticas económicas orientadas a reducir las disparidades espaciales del desarrollo, en tanto que la segunda busca dar respuestas a los problemas globales de un territorio, incluidos los económicos, pero no reduciéndose a éstos. Sin embargo, la distancia entre la planificación regional y la territorial se reduce en la medida en que la primera evoluciona hacia una visión global, agregando a la preocupación por los desequilibrios espaciales del desarrollo económico, otras preocupaciones relativas al bienestar social, la calidad ambiental, la integración territorial, la infraestructura, los equipamientos, etc., de modo que en la escala regional la diferenciación entre planificación regional y territorial es cada vez más tenue. Algo similar ocurre en la escala local donde la planificación territorial se confunde con el urbanismo. Los esfuerzos por diferenciar estas acciones son a menudo insuficientes.

En este trabajo se adopta la planificación territorial en términos de acción planificada y coordinada del Estado sobre el territorio, cuya particularidad en el conjunto de otras acciones planificadas, lo constituye el territorio como sujeto y objeto de las acciones, visto en una relación dialéctica. Se trata, entonces, de darle a la planificación global y sectorial una visión territorial en la que el territorio, además de constituir un elemento diferenciador y articulador de las acciones económicas y sectoriales, presenta unas condiciones sociales y naturales potenciadoras o limitantes del desarrollo económico. El carácter diferenciador tiene que ver con la diversidad de escalas y la diversidad geográfica de los territorios que demandan acciones también diversas, y el carácter articulador se refiere a la concurrencia y coordinación de las acciones de las distintas instituciones y actores que actúan en una escala territorial determinada.

2. Contexto de la gestión territorial en América Latina

La territorialidad del desarrollo revela la importancia de las condiciones sociopolíticas, socioeconómicas y ambientales de los territorios para comprender la naturaleza y alcances de la gestión territorial. A continuación se tratan estos asuntos.

2.1 Contexto sociopolítico

En este apartado se examinan las condiciones sociopolíticas bajo las cuales se ha dado la gestión territorial en América Latina, incluyendo los distintos momentos políticos vividos en gran parte del siglo xx y lo que va corrido del presente siglo, y la situación de gobernabilidad actual.

2.1.1 Momentos políticos 1926-2010

El siglo xx y lo que va corrido del XXI se ha caracterizado por una realidad política compleja en América Latina. Diversas fuerzas políticas se han disputado el poder por distintos medios, tanto legales como ilegales, expresados en diversos regímenes políticos nacionales: ocupación extranjera, golpes de Estado, regímenes militares, gobiernos civiles autoritarios en contubernio con fuerzas militares, gobiernos elegidos democráticamente en contubernio con fuerzas extranjeras, gobiernos elegidos de modo fraudulento, plutocracias, gobiernos “democráticos” de izquierda, derecha o de coaliciones políticas ideológicamente eclécticas, entre otros, han estado presentes en las historias nacionales. Al ubicar estos regímenes en el tiempo podemos identificar distintos momentos políticos:

- Momentos dominados por gobiernos militares o bajo ocupación extranjera.
- Momentos de inestabilidad política en los que se intercambian gobiernos elegidos legal o ilegalmente y golpes de Estado cortos⁸.

⁸ Derrocamiento de presidentes que era seguido rápidamente por la elección de uno nuevo.

- Momentos de estabilidad política en los que predominan gobiernos democráticos con presencia, en algunos países, de conflictos armados internos (Figura 1).



Figura 1. Momentos políticos en América Latina. 1926-2010.

Fuente: elaboración propia.

Entre 1964 y 1984 gran parte de los países latinoamericanos estaban bajo el régimen de dictaduras militares (Tabla 1). Esta situación correspondía a la implementación por parte de Estados Unidos de su doctrina de la seguridad nacional mediante la cual el Imperio norteamericano mantenía su influencia sobre los países de América Latina mediante el apoyo económico y militar a gobiernos títeres o dictaduras militares. Tales dictaduras consideraban subversiva toda acción a favor de la justicia social o la democracia y, aplicando el terrorismo de Estado, desaparecían o asesinaban a quienes pensaban o actuaban en esta dirección. El instrumento fundamental para acceder el poder era el golpe de Estado, generalmente en contubernio con grupos de poder que buscaban mantener sus privilegios.

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, los regímenes militares de los países de América Latina pierden fuerza debido a cambios en la estrategia de dominación norteamericana que ahora se embarca en el proyecto económico neoliberal que implicaba para los países latinoamericanos la reconversión de sus economías, encaminadas de nuevo al liberalismo económico con la consecuente

Tabla 1. Dictaduras en América Latina. 1964-1984

País \ Año	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984
Brasil	Humberto Castelo Branco										
Bolivia						Hugo Banzer					
Chile						Augusto Pinochet					
Haití	Francois Duvalier										
Panamá										Manuel A. Noriega	
Paraguay		Alfredo Stroessner									
Perú			Juan Velasco Alvarado								
Uruguay							Aparicio Méndez				

Fuente: Elaboración propia.

explotación intensiva de riquezas naturales y refuncionalización de la industria para la competitividad en el mercado mundial. La reconversión exigía cambios sustanciales en la estructura económica y social de los países latinoamericanos que, como lo señala Ruy Mauro Marini (1985), suponía la destrucción de parte de su capital social, especialmente en la industria, y su redistribución en favor de los grandes grupos industriales y financieros, así como la agravación de la explotación del trabajo y la generalización del desempleo, ligado al desarrollo tecnológico. El proyecto neoliberal implicaba también la reducción de la participación del Estado en los asuntos económicos y, concomitantemente, el achicamiento del tamaño del mismo, lo cual iba en contravía del interés de los militares, para quienes el aparato estatal era una condición material de su existencia.

Adicional a lo anterior, Marini (1985) encuentra otras razones de la reorientación de la estrategia norteamericana de apoyo a regímenes militares, especialmente el hecho de que una vez instauradas las dictaduras, éstas formulaban proyectos nacionales que aunque "no amenazaban el esquema de seguridad internacional de Estados Unidos, creaban constantes conflictos en su seno, ya sea por su nacionalismo exacerbado... o por la pretensión de los gobiernos castrenses de lograr acceso a cierta autonomía en el plano internacional". Del mismo modo, afirma Marini (1985), "las Fuerzas Armadas fueron incapaces de construir regímenes políticos estables, lo que constituía al fin y al cabo la misión prioritaria que les había asignado Estados Unidos". A lo anterior cabe sumar los escándalos de corrupción de los gobiernos militares y las revueltas populares de rechazo a las dictaduras.

En este contexto y de la mano con el proyecto económico neoliberal, el imperialismo norteamericano propició la transición a la democracia sin poner en riesgo los sistemas de dominación establecidos y sin abandonar los principios de la doctrina de seguridad

nacional. De este modo, los países latinoamericanos adoptaron paulatinamente mecanismos de participación ciudadana en la selección de sus gobernantes, mediante elecciones populares (democracia electoral). Las burguesías nacionales, otrora beneficiarias de los gobiernos militares, se ponen ahora al mando de los procesos democráticos para garantizar el manejo directo del Estado. Como se observa en la Figura 1, los gobiernos elegidos popularmente se hacen más notorios a partir de la segunda mitad de los años ochenta y en la actualidad predominan en casi todos los países con distintos grados de desarrollo, como lo revela el índice de desarrollo democrático elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat que se analiza más adelante.

Cada uno de los momentos sociopolíticos planteados en la Figura 1 se imbrican con ciertas formas de producción económica de los que resulta una determinada organización territorial y unas determinadas formas de desarrollo territorial, así como una concepción del desarrollo que se expresa en acciones y decisiones gubernamentales: leyes, planes de desarrollo, organización institucional, divisiones territoriales, etc. Un examen riguroso de la gestión del desarrollo territorial no puede desconocer los poderosos condicionantes políticos y económicos existentes en un momento dado, pues los contenidos y alcances de la gestión del desarrollo territorial están siempre determinados por las estructuras de poder existentes y los intereses de las fuerzas políticas y económicas dominantes que se expresan en distintos modos de producción y modelos de desarrollo.

2.1.2 Gobernabilidad

Por gobernabilidad se entiende la capacidad de gobernar. Alude a la legitimidad y eficiencia de los gobernantes e instituciones de gobierno en el ejercicio del poder público y al modo como se gobierna (gobernanza).

Son indicadores de gobernabilidad y gobernanza, la legitimidad de los gobernantes y del sistema jurídico-político, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la transparencia y eficiencia en la gestión pública, la armonía y coordinación en el ejercicio del poder, el respeto a los derechos humanos y la impartición de justicia.

La legitimidad del sistema jurídico-político lleva implícita la idea de equidad y justicia social. Se funda en el consenso y en la relación armoniosa entre el Estado y la sociedad civil. Se pierde legitimidad cuando las relaciones entre gobernante y gobernado dejan de percibirse como válidas o justas. En este sentido, puede afirmarse que la pobreza, la corrupción, la impunidad y el autoritarismo cuestionan la legitimidad de un sistema sociopolítico.

En América Latina existe una crisis de gobernabilidad debido al predominio en casi todos los países de prácticas corruptas en la gestión de lo público y la baja participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (democracia de baja densidad). Tal situación, junto con las iniquidades socioeconómicas planteadas arriba, ha generado tensiones y conflictos que han desembocado en explosiones sociales (violencia, conflictos armados) y cambios en las estructuras de poder, como las ocurridas en Cuba y Nicaragua y más recientemente en Venezuela, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Perú.

La corrupción⁹ en los países de América Latina es una de las prácticas que afecta la gobernabilidad y la gobernanza. Aguilera y González (2010) consideran las prácticas corruptas como uno de los “fenómenos sociales más ominoso y autodestructivo de las instituciones políticas y jurídicas que conforman nuestros débiles Estados de derecho en el continente”, en los que los ámbitos público y privado se confunden canalizando la gestión pública hacia el beneficio personal o privado. Prevalece en el imaginario de muchos funcionarios públicos que sus nombramientos constituyen una oportunidad para el enriquecimiento personal fácil y rápido, para lo cual cuentan con la complicidad de políticos, gobernantes y contratistas privados para expoliar los presupuestos públicos, desviar recursos y apropiarse de los mismos. Un reciente estudio del Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento (CIMA) realizado sobre 20 países Iberoamericanos encontró que, en su orden, la falta de seguridad, el desempleo, la corrupción y el modelo económico son los problemas que los ciudadanos consultados¹⁰ consideran más graves (CIMA, 2011).

Un caso emblemático de la corrupción en los países latinoamericanos lo constituye Colombia, país en el cual, con la llegada del nuevo Gobierno en agosto de 2010, se han revelado paulatinamente numerosos casos ocurridos durante los ocho años de Gobierno del presidente anterior, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), entre los que se destacan el denominado “carrusel de la contratación del Grupo Nule”¹¹, uno de cuyos protagonistas, el señor Miguel Nule, afirmó ante los medios de comunicación que “la corrupción es inherente al ser humano”.

Del mismo modo, ha sido muy sonado el caso de corrupción denominado Agro Ingreso Seguro (AIS), un programa del Gobierno colombiano que buscaba otorgar subsidios

⁹ Se entiende la corrupción como el uso o abuso del poder público para beneficio personal o privado.

¹⁰ Estudio realizado entre marzo y abril de 2011, mediante encuesta telefónica en unos casos, y presencial en otros, con un tamaño de muestra que oscila entre 400 personas en Uruguay y 1010 en Argentina. Cantidad poco significativa respecto al universo de personas de estos países. Por tanto, los resultados deben manejarse con cierta reserva.

¹¹ Integrado por los hermanos Manuel y Miguel Nule, y su primo, Guido Nule, quienes mediante procedimientos corruptos se hicieron al dominio de la contratación de infraestructuras tanto en la ciudad de Bogotá como a nivel nacional.

a pequeños y medianos productores agrícolas para “promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía” y que finalmente resultó en el mayor escándalo de corrupción en el sector agropecuario en la historia de Colombia¹², al entregar los subsidios a reinas de belleza, modelos, narcotraficantes y a poderosos terratenientes donantes de la campaña electoral del presidente Álvaro Uribe, como lo denunciaron la revista Cambio (2009), el periódico El Espectador (2009, 8 de octubre) y el periodista Daniel Coronel (Noticias Uno en portal youtube). Más recientemente estalló un nuevo escándalo de corrupción en los servicios de salud en los que se descubrió una “asociación para delinquir” (palabras del vicepresidente Angelino Garzón) entre el sector privado que atiende los servicios de salud y el Estado por medio de funcionarios públicos encargados de la administración y control del sistema de salud colombiano. El vicepresidente colombiano planteó públicamente que “la acción criminal de los agentes públicos y privados del sector salud comprometidos superaba a la acción de guerrilleros y paramilitares”, lo cual evidencia la magnitud de este escándalo. Hacia mediados de 2011, se descubrieron nuevos casos de corrupción, esta vez en la Dirección Nacional de Estupefacientes, en el Instituto de Seguros Sociales y en la cárcel militar de Tolemaida, los cuales, en conjunto con los anteriores, evidencian el grado de descomposición moral al que se ha llegado en la administración pública colombiana.

Según el zar anticorrupción de Colombia, Óscar Ortiz, en este país se pagaron sobornos por 3.9 billones¹³ de pesos (2.200 millones de dólares aproximadamente) en el año 2009 a funcionarios públicos por parte de contratistas. Esta aproximación se hizo con base en una investigación realizada por la Universidad Externado y la Corporación Transparencia por Colombia en la que se encontró que el promedio de pago por soborno en la contratación pública es del 12,9% del valor del contrato (Ortiz, 2010). La corrupción no solo se manifiesta a través de sobornos en la contratación pública, son también prácticas corruptas comunes en América Latina la realización de obras innecesarias que en Colombia llaman “elefantes blancos” y el nombramiento en cargos públicos de funcionarios incompetentes para cumplir con compromisos políticos (clientelismo político o politiquería), así como el nepotismo, entre otros.

En las conclusiones del Seminario internacional sobre corrupción y medios para combatirla efectuado por el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) en la

¹² Afirmación hecha por el Juez 33 de Control de Garantías, Mario Narváez, quien profirió en abril de 2011 medida de aseguramiento contra cuatro funcionarios públicos involucrados en el escándalo: el ex viceministro de Agricultura Juan Camilo Salazar, la ex jefe jurídica Tullia Eugenia Méndez, la ex directora de comercio y financiamiento Camila Reyes del Toro y el ex asesor jurídico Óscar Augusto Schroeder.

¹³ Un billón equivale a un millón de millones.

ciudad de Guayaquil en junio de 2010, se plantea que las prácticas corruptas no son ajenas a las empresas nacionales o transnacionales. La búsqueda desmedida del lucro, lleva a incumplir leyes laborales o ambientales o a pedir o aceptar sobornos para conseguir licencias o beneficios de los funcionarios públicos (CELAM, 2010).

La corrupción no es un problema exclusivo de Colombia. Es una práctica común en casi todos los países, a juzgar por los resultados de la medición realizada por la Corporación Transparencia Internacional¹⁴ sobre percepción de la corrupción en el mundo. Dicha institución, mediante encuestas hechas a empresarios y analistas de los distintos países, obtiene un índice anual de percepción de la corrupción que constituye una aproximación a la realidad de esta práctica. El último informe, titulado Informe global de la corrupción 2009, ofrece una panorámica mundial sobrecogedora en esta materia.

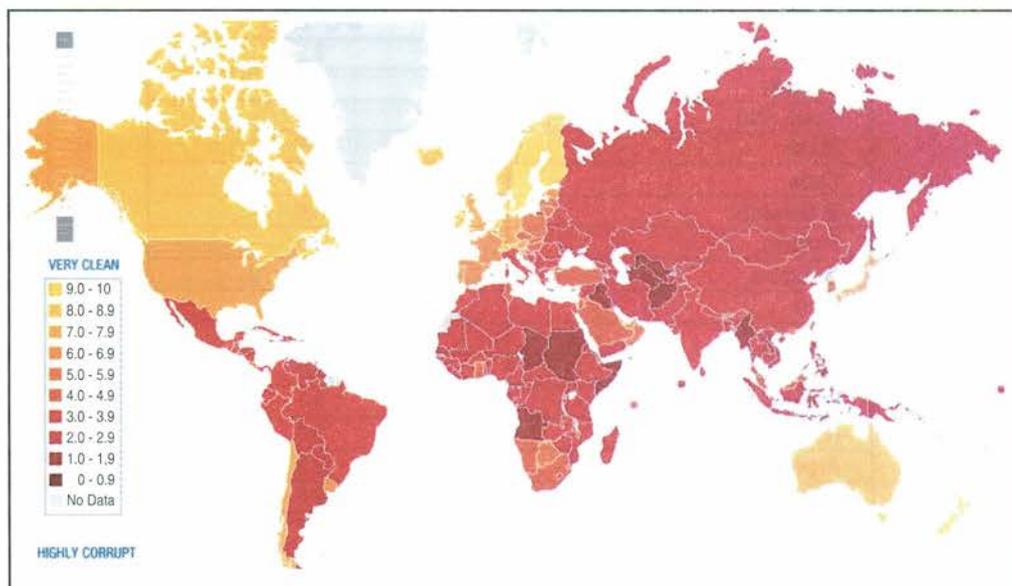


Figura 2. Índice de percepción de la corrupción. 2009.

Fuente: tomado de Transparency International (2009).

En la Figura 2 se observa que todos los países del mundo presentan algún grado de corrupción con predominio de los valores medios y altos. Lo mismo ocurre en los países de América Latina donde, con excepción de Chile y Uruguay, todos los restantes 19 países examinados presentan valores altos de percepción de corrupción (Tabla 2).

¹⁴ Los datos emanados de esta medición se manejan con cierta reserva, dada la orientación política dominante en la fuente.

La participación ciudadana en la toma de decisiones es otro elemento clave de la gobernabilidad, coherente con un Estado democrático. Se trata de una gobernabilidad y gobernanza democrática, la cual va más allá de la participación electoral al involucrar el fortalecimiento de la organización y movilización social para una participación activa, autónoma y bien informada de los ciudadanos en la vida social y política; así como el ejercicio libre de los derechos civiles y libertades públicas y la construcción de una cultura política fundada en consensos y valores que expresen las dimensiones más valiosas del ser humano tales como la igualdad, la justicia, la solidaridad y la libertad, contenidas en casi todas las constituciones políticas de los países latinoamericanos, pero ignoradas por los poderes dominantes.

Tabla 2. Índice de percepción de la corrupción (IPC) en América Latina. 2008

PAÍSES	IPC* 2008
Chile	7.2
Uruguay	6.9
Costa Rica	5.3
Brasil	3.7
Cuba	3.7
El Salvador	3.6
Panamá	3.6
Colombia	3.5
Perú	3.5
Jamaica	3.3
Guatemala	3.2
México	3.1
República Dominicana	3.0
Argentina	2.9
Bolivia	2.8
Ecuador	2.7
Nicaragua	2.5
Honduras	2.4
Haití	2.2
Paraguay	2.2
Venezuela	2.0

Fuente: Transparency Internacional (2009).

* Hace referencia a las percepciones de los empresarios y analistas sobre el grado de corrupción, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción).

Se trata entonces, de una democracia plena o de ciudadanía como la plantean la OEA y el PNUD, una democracia de autodeterminación, justicia social, libertad de opinión y respeto por los derechos humanos (OEA & PNUD, 2009).

tres grupos de países con distintos grados de desarrollo democrático. Se destacan Chile, Uruguay y Costa Rica como los de mayor desarrollo democrático, en tanto que Panamá, Perú, Argentina y México presentan valores medios y los restantes, valores bajos. Tales datos manifiestan la existencia de una democracia precaria, en la cual los golpes de Estado se reemplazan por fraudes electorales como mecanismo de imposición de la voluntad de las fuerzas dominantes cuando el querer popular no coincide con dicho interés y con la compra-venta de conciencias mediante prebendas y subterfugios encaminados a dirigir la voluntad popular.

Otro indicador de gobernabilidad y gobernanza lo constituye la armonía y coordinación en el ejercicio del poder tanto en un sentido horizontal como vertical. La coordinación horizontal lleva implícita relaciones entre actores sociales correspondientes a una misma escala territorial, en tanto que la vertical lleva implícitas relaciones entre actores de distintos niveles territoriales. Esta última se concreta en la denominada descentralización territorial entendida bajo la filosofía neoliberal como una estrategia para crear las condiciones apropiadas de gobernabilidad, gobernanza y competitividad requeridos por el sistema económico. A partir de la descentralización territorial se esperaba que el Estado desempeñara de manera eficiente sus funciones y una mayor eficiencia fiscal, expresada, como lo plantea Iván Finot, en una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales; la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto, así como una mayor gobernabilidad democrática a través de la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción (Finot, 2001). La instrumentación de esta estrategia y los resultados obtenidos en América Latina se desarrollan en el numeral 3.3.

Finalmente, otro elemento clave de la gobernabilidad lo constituye el respeto a los derechos humanos y la impartición de justicia. En este sentido, en los países latinoamericanos prevalece la violación de los derechos humanos expresada en desapariciones forzadas, amenazas o asesinato de líderes sociales, periodistas, sindicalistas y defensores de derechos humanos y la impunidad frente a estos hechos, como lo reconoce e ilustra el Informe 2010 de Amnistía Internacional sobre el estado de los derechos humanos en el mundo, y lo ratifica el Informe 2009 de la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH) de la OEA en el que se afirma que “la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas” (CIDH, 2009). La debilidad o desinterés de los Estados latinoamericanos para enfrentar eficazmente las violaciones de los derechos humanos, expresado en una alta impunidad, ha llevado a la creencia de que el poder está por encima de la ley, lo cual estimula la realización de acciones criminales sobre la base de que no habrá castigo o que si llegara a existir este sería leve.

Un caso ilustrativo de gobernabilidad precaria por la connivencia del Estado con la violaciones de los derechos humanos lo representa Colombia, país en el que Amnistía Internacional en su informe del 2010 reconoce que el conflicto armado interno ha tenido consecuencias devastadoras para la población civil, en especial para las comunidades indígenas y afirma que todas las partes implicadas en el conflicto -fuerzas de seguridad, paramilitares y grupos guerrilleros- son responsables de graves abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario. Del mismo modo, reconoce un aumento de los homicidios de miembros de grupos marginados y pueblos indígenas y de las amenazas contra defensores y defensoras de los derechos humanos y otros activistas (Amnistía Internacional, 2010).

Lo anterior fue particularmente notable durante los ocho años de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), período en el que la sociedad colombiana se vio sacudida por hechos de violación de derechos humanos sin precedentes en la historia de este país: escuchas ilegales a defensores de derechos humanos, periodistas, políticos opositores al gobierno y magistrados de las Cortes¹⁶, asesinato de ciudadanos que luego los hacían pasar como guerrilleros caídos en combate para recibir recompensas económicas¹⁷, apoyo de las fuerzas de seguridad del Estado y de congresistas de la coalición gobernante a grupos armados ilegales (comúnmente llamados “paramilitares”) en la realización de masacres y en el propósito de “refundar el país”. El número de congresistas investigados por la Corte Suprema de Justicia por presuntos vínculos con paramilitares se aproxima a 100, muchos de los cuales ya han sido condenados. La acción de los grupos paramilitares se ha expresado en desplazamientos forzados, homicidios de civiles, violencia sexual contra mujeres, toma de rehenes, desapariciones forzadas, reclutamiento forzado de menores y ataques indiscriminados¹⁸.

2.2 Contexto socioeconómico

En este acápite se examinan las condiciones económicas y sociales bajo las cuales ha operado la gestión territorial en América Latina, a partir de dos aspectos claves: los modelos de desarrollo implementados y las condiciones socioeconómicas actuales. A continuación se examinan tales aspectos.

¹⁶ Denominadas “chuzadas”.

¹⁷ Comúnmente llamados “falsos positivos”.

¹⁸ Para finales de 2009, la Fiscalía General de la Nación estaba investigando alrededor de 20.000 desapariciones forzadas, y, según la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, en el mismo año hubo 286.000 nuevos desplazados.

2.2.1 Modelos de desarrollo implementados

La gestión del desarrollo territorial en América Latina ha respondido, desde la conquista española hasta la actualidad, al menos a tres modelos de desarrollo capitalistas: el primario exportador (agrominero) dominante desde la conquista española hasta los años treinta del siglo pasado, el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) imperante desde los años cuarenta hasta los años setenta del siglo pasado y el actual modelo neoliberal dominante desde los años ochenta. Dichos modelos no han sido adoptados de modo igual en los distintos países, ni han sido excluyentes entre sí.

El modelo primario exportador se basó en la acumulación de capital a partir del sector agropecuario y la producción minera. El motor de la economía era el mercado externo (liberalismo económico) como proveedor de materias primas a los núcleos industriales, lo cual incidió para que los gobiernos organizaran el territorio en función de infraestructuras potenciadoras de dicha función: carreteras, vías férreas, puertos, etc. El rol del Estado se limitaba a la definición de reglas del juego del comercio internacional y de seguridad nacional en un contexto sociopolítico de luchas emancipadoras del yugo español y de organización y consolidación político territorial de las nacientes repúblicas en el siglo XIX. Estructuralmente existía un sistema productivo “dual”: sector exportador más avanzado desarticulado del resto de la economía; y sector atrasado o de subsistencia orientado a abastecer los mercados locales y necesidades de autoconsumo que se manifestaba en una alta concentración del ingreso tanto social como territorialmente (heterogeneidad estructural).

La heterogeneidad estructural de este modo de producción hay que entenderla, según Arturo Guillén, en el contexto de las relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia del sistema que la condicionan y las historias nacionales de los países latinoamericanos de lo que resultan formas territoriales diversas, al respecto afirma: “En los países del Cono Sur que exterminaron o redujeron a su mínima expresión a las poblaciones indígenas originales –por lo demás más atrasadas que las del Altiplano–, nacieron a la vida independiente con estructuras más homogéneas y recurrieron con éxito a la inmigración de población europea. En los países andinos, centroamericanos o en México donde las culturas indígenas tenían una fuerte presencia, el mestizaje cobró carta de naturalización y la heterogeneidad de su estructura productiva y social fue mayor” (Guillén, 2009).

Es claro que las desigualdades en las relaciones económicas internacionales (centro-periferia) condujeron a procesos diferenciados de acumulación de capital en detrimento de los países exportadores de materias primas e importadores de bienes manufacturados como eran los latinoamericanos, lo que condujo a la crisis del modelo. Como respuesta a esta situación surge el modelo de industrialización

sustitutiva de importaciones (ISI) impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que veía en el escaso desarrollo de las industrias nacionales un factor clave en la explicación del “subdesarrollo” de los países latinoamericanos en la primera mitad del siglo xx. Se promueve, entonces, la política de ISI aparejada con un papel más activo del Estado que ahora asume el liderazgo de la política económica y social, en un contexto de violencia política: golpes de Estado, dictaduras, insurgencia armada, etc. Es la época de la “década infame” en Argentina; revueltas militares en Bolivia; “el Bogotazo” y conflicto armado interpartidista en Colombia; cuatro golpes militares a José María Velasco en Ecuador; autoritarismo militar y violencia política en El Salvador, dictaduras militares en Guatemala y Nicaragua, guerras entre Paraguay y Bolivia (Guerra del Chaco) y entre Colombia y Perú, dictadura de Stroessner en Paraguay y de Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana. Estas confrontaciones se combinaban, a su vez, con gobiernos progresistas como se plantea más adelante.

En este contexto de confrontación política, los países latinoamericanos, guiados por la teoría cepalina¹⁹ y estimulados por la gran crisis del sistema económico ocurrida en los años treinta, adoptan de modo diferencial los postulados de dicha teoría (Figura 4) e introducen cambios importantes en su política económica. La acumulación de capital se da ahora a partir de la actividad industrial orientada al mercado interno. El Estado asume un rol central a través de medidas de protección arancelaria de la industria, financiamiento público de las inversiones y estímulos fiscales, acompañado de políticas redistributivas en lo social: mejora del empleo, de los salarios reales y de indicadores sociales. Se entra ese modo en el llamado “Estado bienestar”.

Este nuevo modo de producción se implementó aparejado con cambios políticos y sociales que, como lo plantea Arturo Guillén, implicaron un nuevo bloque de poder que hizo posible la industrialización. Textualmente afirma:

“Ese nuevo bloque incorporaba a una naciente burguesía industrial y a amplios sectores populares que se beneficiaban con el nuevo modelo. No resulta accidental, por lo tanto, que el tránsito al nuevo modelo haya coincidido con el ascenso al gobierno de regímenes progresistas, como los de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955) y Getulio Vargas (1930-1954) en Brasil. La estructura social se transformó sustancialmente, creciendo en forma acelerada la clase obrera, así como los asalariados y las ‘clases medias’ urbanas” (Guillén, 2009).

¹⁹ De la mano del argentino Raúl Prebisch, la CEPAL hizo en los años sesenta notables contribuciones al pensamiento económico, en especial la tesis de la “teoría de la dependencia”, según la cual el comercio internacional basado en una división del trabajo entre productores de bienes terminados (países desarrollados) y exportadores de materias primas (países en desarrollo) conduce a procesos diferenciados de acumulación de capital y de dependencia en detrimento de los países exportadores de materias primas e importadores de bienes manufacturados, condenados de este modo al atraso. Para romper estas condiciones era necesario adoptar políticas de industrialización sustitutiva de importaciones con un rol central del Estado.



Figura 4. Adopción del Modelo ISI. América Latina. 1940-1980.

Fuente: elaboración propia.

El desarrollo de la industria nacional no resolvió la heterogeneidad estructural heredada del modelo primario exportador. A los sectores avanzado y tradicional se suma ahora el sector de economía informal ligado al subempleo urbano, del mismo modo persistió la concentración del ingreso y aumentó progresivamente el endeudamiento externo que llevó a la crisis de la deuda en los años ochenta.

En términos territoriales, hacia finales de los años setenta eran evidentes en los países latinoamericanos fuertes desequilibrios socioespaciales y ambientales ligados

al proceso de industrialización y de explotación intensiva de recursos naturales y al acelerado crecimiento demográfico derivado del modelo económico de sustitución de importaciones. Tales desequilibrios se expresaron en deterioro significativo de los recursos naturales, concentración de población y de actividades productivas en un número reducido de ciudades, las cuales crecían de manera desordenada; existencia de regiones deprimidas desatendidas por la acción del Estado y graves problemas de disparidades en el desarrollo regional. Como respuesta se implementaron políticas y planes económico-regionales, urbano-regionales, urbanísticos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, sin dar respuestas a los cada vez más acuciantes problemas territoriales.

La crisis de la deuda externa a comienzos de los ochenta y el carácter dependiente de las economías latinoamericanas creó las condiciones para la implementación del modelo económico neoliberal, el cual buscaba el objetivo de un sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado, donde la vida social se concebía gobernada por las leyes de la competencia. Partía del principio de que el crecimiento de la economía trae consigo la reducción de la pobreza. Su implementación fue guiada por el llamado "Consenso de Washington" dado a conocer en 1989, expresado en diez reglas:

- Disciplina fiscal: no más déficit fiscal. Presupuestos balanceados.
- Control de la inflación.
- Reducción del gasto público. Reducción del Estado.
- Reforma tributaria: aumento del ingreso vía ampliación de la base tributaria.
- Tasas de interés reguladas por el mercado.
- Tipos de cambio regulados por el mercado.
- Liberalización del comercio.
- Estímulo a la inversión extranjera.
- Privatizaciones.
- Desregulaciones: flexibilización laboral, reducción o eliminación de subsidios, flexibilización de controles ambientales.

Se trataba de un decálogo de política económica impuesto desde Washington, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que, a juicio de Arturo Guillén, expresaba "un compromiso político, un entramado de intereses, entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina" (Guillén, 2009).

Para Fabio Giraldo, la economía de mercado se funda en una nueva generación de conquistadores: las empresas y grupos financieros para quienes el mundo no se compone de poblaciones con historia, cultura, necesidades y proyectos sino de mercados por conquistar. El mercado para este autor es un nuevo dios que a diferencia del judeocristiano, misericordioso y bondadoso, es inclemente, no perdona: quien comete un error es simplemente eliminado (Giraldo, 1998). Osvaldo Sunkel, por su parte, va más allá al ver el neoliberalismo como un instrumento sociocultural que busca cambiar el tipo de sociedad creada en la posguerra que procuraba el equilibrio entre la eficiencia económica y la solidaridad social, por otro en donde se estimula la eficiencia, la competitividad, el individualismo y se privilegia lo privado en detrimento de lo público, con una gran concentración de riqueza, ingreso y poder, y la mercantilización de los valores humanos (Sunkel, 2001). De este modo, se elimina la solidaridad social característica del "estado bienestar" y con ello se debilita a los partidos políticos que respondía a esta ideología, se destruyen las organizaciones sindicales y se empuja al empobrecimiento de las clases medias cuya fuerza se basaba precisamente en los servicios y empresas del Estado.

En el contexto anterior, durante la década de los ochenta, los países de América Latina fueron adoptando de modo paulatino y en distinto grado el modelo económico neoliberal. Las dictaduras militares de Pinochet (1973-1990) en Chile y de la junta militar argentina (1976-1983) iniciada con Videla propiciaron el escenario adecuado para que fueran estos dos países los laboratorios iniciales de aplicación de estas políticas, incluso antes de que fueran aplicadas en Estados Unidos por Ronald Reagan y por Margaret Thatcher en el Reino Unido (Harvey, 2005). Siguiendo a Arturo Guillén, estas dos dictaduras "aplicaron una represión salvaje sobre los grupos opositores", a partir de la cual redujeron las resistencias sociales y propiciaron las condiciones para la implementación de políticas de estabilización recargadas en los trabajadores y en los sectores populares, anticipándose, de este modo, a las posteriores reformas estructurales tales como la apertura comercial y la desregulación financiera (Guillén, 2009).

La aplicación de las reglas neoliberales en América Latina debilitó la economía de estos países al someterla a la volatilidad del capital financiero especulativo, el cual carece de sentido territorial y es de fácil movilidad frente a las tensiones sociales, económicas o políticas que lo pongan en riesgo, situaciones que siempre están presentes en la realidad latinoamericana. Adicionalmente, se dio una fuerte precarización del trabajo que en conjunto con un bajo y, en ocasiones, nulo crecimiento económico, aumento del déficit fiscal y altas tasas de inflación llevó a la crisis del modelo en varios países: México en 1994, Ecuador en 1998-1999, Brasil en 1999 y Argentina en 2001-2002. Después de 30 años de aplicación de la "receta neoliberal", los resultados en materia de condiciones de vida de la población

de los países latinoamericanos son infaustos, expresados en una profundización de las brechas sociales y territoriales, el aumento, mantenimiento o reducción mínima de los índices de pobreza e indigencia, desigualdad, exclusión social e inseguridad, como se documenta en el numeral 2.2.2; lo cual no es extraño si se considera que, como lo planteó hace dos décadas John Friedmann, una economía de mercado no regulada no solo está lejos de ser autocorrectora sino que añade desarticulación y entropía en el sistema social (Friedmann, 1992).

Se trata, entonces, de un modelo económico, ambiental y socioeconómicamente inicu, como ha sido reconocido por los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, en la V Cumbre realizada en Lima, en mayo de 2008, en cuya declaración final (Declaración de Lima) textualmente se afirma que “a pesar del progreso alcanzado, la pobreza, la desigualdad y la exclusión continúan obstaculizando el acceso de diversos sectores de la población a la igualdad de oportunidades para beneficiarse de una vida digna y productiva, dificultan el bienestar de los individuos y fomentan el desplazamiento de personas. Abordar de manera efectiva la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, con miras a promover la cohesión social, constituye un imperativo moral, político y económico” (Comunidad Andina, 2008). En esta misma dirección, el reciente Informe sobre Desarrollo Humano 2010 de la ONU reconoce que “cada vez más, el paquete convencional del desarrollo –el Consenso de Washington– se considera insostenible como conjunto de prescripciones universales, aunque sigue influyendo en muchas instancias” (PNUD, 2010^a, p. 21).

Frente a la crisis del modelo neoliberal emergen nuevas líneas de pensamiento del desarrollo, las cuales, según el PNUD, plantean la necesidad de políticas públicas reguladoras de la economía que protejan a los grupos sociales vulnerables y produzcan bienes públicos, tanto tradicionales (salud, educación, vivienda, infraestructuras) como nuevos (superar la amenaza planteada por el cambio climático), así como “operacionalizar las múltiples dimensiones del bienestar –trascendiendo del ingreso promedio y las medidas monetarias de la pobreza– e incluir la vulnerabilidad a los riesgos y las crisis” (PNUD, 2010^a, p. 21). Del mismo modo, reconoce que “la pobreza, el crecimiento y la desigualdad son esencialmente indivisibles, y que la reducción de la pobreza no sólo depende de la tasa de crecimiento, sino de los niveles y cambios en la distribución del ingreso. El crecimiento acelerado no debe ser el único objetivo de las políticas, ya que no toma en cuenta la distribución del ingreso y desatiende (e incluso puede hasta minar) su propia sostenibilidad” (PNUD, 2010^a, p. 21).

A pesar de los avances que representan estas líneas de pensamiento sobre desarrollo, persiste un gran vacío: el desarrollo sigue pensándose sin considerar su base

territorial. Sigue viéndose la economía, la población y las infraestructuras sin su integración con las condiciones físico-ambientales, sociopolíticas, histórico-culturales y político-territoriales. Este último aspecto es particularmente crucial en América Latina donde la degradación de las condiciones ambientales, así como la creciente fragmentación socio territorial y las catástrofes recurrentes que afectan a los grupos sociales más vulnerables, son cada vez más notorias.

En la perspectiva de un nuevo modelo de desarrollo, la Unión Europea con su estrategia de desarrollo territorial y las nuevas concepciones del desarrollo que se están implementando en Bolivia, Ecuador, Venezuela y Argentina, entre otros, parece estar indicando nuevos rumbos en este sentido. Los conceptos de desarrollo y de ordenamiento territorial se revalorizan y reconceptualizan bajo la égida del territorio, que adquiere ahora un protagonismo en la concepción de las políticas de desarrollo. Es aquí donde el concepto de desarrollo territorial sostenible cobra importancia para una gestión territorial integral, aspecto que se trata en el numeral 4.

2.2.2 Condiciones socioeconómicas actuales

Existen muchas mediciones del desarrollo socioeconómico, las cuales corresponden a distintas unidades de análisis. En la escala latinoamericana dichas unidades las constituyen países, razón por la cual el examen de las condiciones socioeconómicas se hace a partir de indicadores nacionales disponibles, tales como los de crecimiento económico, pobreza y exclusión social, bienestar social y seguridad ciudadana.

Un rápido examen de las tasas interanuales de variación del Producto Interno Bruto de los países de América Latina evidencia que la década del 2000 fue positiva en materia de crecimiento económico. Con excepción de Haití, todos los países examinados presentaron un valor promedio positivo de tasas interanuales de variación del PIB, destacándose Panamá, Perú, República Dominicana y Cuba con valores promedio superiores a 5% (Tabla 3). En el 2010, los países latinoamericanos se recuperaron de la crisis del 2009 logrando, en promedio, una tasa interanual de variación del PIB superior a 4% (Tabla 3).

Tales cifras, aunque indican un cierto desarrollo económico, no se traducen en mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Así lo afirma el profesor Carlos Taibo al reconocer que el “crecimiento económico no genera cohesión social, provoca agresiones ambientales en muchos casos irreversibles, propicia el agotamiento de recursos escasos que no estarán a disposición de las generaciones venideras y, en fin, permite el triunfo de un modo de vida esclavo que invita a pensar que seremos más felices cuantas más horas trabajemos, más dinero ganemos y, sobre todo, más bienes acertemos a consumir” (Taibo, 2009).

Tabla 3. Tasas anuales de variación del PIB en América Latina. 2001-2010

PAÍSES\AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prom
Argentina	-4.4	-10.9	8.8	9.0	9.2	8.5	8.7	6.8	0.9	8.4	4.5
Bolivia	1.7	2.5	2.7	4.2	4.4	4.8	4.6	6.1	3.4	3.8	3.8
Brasil	1.3	2.7	1.1	5.7	3.2	4.0	6.1	5.2	-0.6	7.7	3.6
Colombia	1.7	2.5	3.9	5.3	4.7	6.7	6.9	2.7	0.8	4.0	3.6
Costa Rica	1.1	2.9	6.4	4.3	5.9	8.8	7.9	2.8	-1.1	4.0	4.3
Cuba	3.2	1.4	3.8	5.8	11.2	12.1	7.3	4.1	1.4	1.9	5.2
Chile	3.4	2.2	3.9	6.0	5.6	4.6	4.6	3.7	-1.5	5.3	3.2
Ecuador	4.8	3.4	3.3	8.8	5.7	4.8	2.0	7.2	0.4	3.5	3.8
El Salvador	1.7	2.3	2.3	1.9	3.3	4.2	4.3	2.4	-3.5	1.0	2.0
Guatemala	2.3	3.9	2.5	3.2	3.3	5.4	6.3	3.3	0.5	2.5	3.3
Haití	-1.0	-0.3	0.4	-3.5	1.8	2.3	3.3	0.8	2.9	7.0	0.3
Honduras	2.7	3.8	4.5	6.2	6.1	6.6	6.3	4.0	-1.9	2.5	4.1
México	-0.0	0.8	1.4	4.1	3.3	5.1	3.4	1.4	-6.1	5.3	1.9
Nicaragua	3.0	0.8	2.5	5.5	4.3	4.2	3.1	2.8	-1.5	3.0	2.7
Panamá	0.6	2.2	4.2	7.5	7.2	8.5	12.1	10.1	3.2	6.3	6.2
Paraguay	2.1	-0.0	3.8	4.1	2.9	4.3	6.8	5.8	-3.8	9.7	3.9
Perú	0.2	5.0	4.0	5.0	6.8	7.7	8.9	9.8	0.9	8.6	5.7
R. Dominicana	1.8	5.8	-0.3	1.3	9.3	10.7	8.5	5.3	3.5	7.0	5.3
Uruguay	-3.4	-11.0	2.2	11.8	6.6	7.0	7.5	8.5	2.9	9.0	4.1
Venezuela	3.4	-8.9	-7.8	18.3	10.3	9.9	8.2	4.8	-3.3	-1.6	3.3
América Latina	1.3	0.5	2.7	5.7	5.7	6.5	6.0	4.9	-0.3	4.2	3.7

Fuente: CEPAL (2011a, p. 150).

Las aseveraciones del profesor Taibo son reafirmadas por numerosos indicadores sociales elaborados por instituciones oficiales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la Figura 5 se observa cómo en la década 2001-2010, denominada la “década de América Latina” (Malamud & Steinberg, 2011) por su buen desempeño económico, la población pobre se mantuvo por encima del 30%, oscilando entre el 44% y el 32%, es decir, entre 220 y 180 millones de personas pobres. Esta situación es crítica en países como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay donde más de la mitad de su población se encuentra en condiciones de pobreza (Tabla 4).

La perversidad del crecimiento económico se hace más evidente cuando se examinan los indicadores de desigualdad de los países de América Latina y se nota que mientras la economía cabalga por la senda del crecimiento relativamente sostenido, la desigualdad y exclusión social es la más alta del mundo, como lo demuestra el PNUD en su último Informe Regional sobre Desarrollo Humano, en el que textualmente afirma que “América Latina es la región más desigual del mundo. La desigualdad no es solo alta sino también muy persistente” (PNUD, 2010b, p. 26). La Figura 6 muestra el alto índice de concentración del ingreso que existe en todos los países de América Latina, el cual ha sido persistente en los últimos 40 años como lo indica la Figura 7.

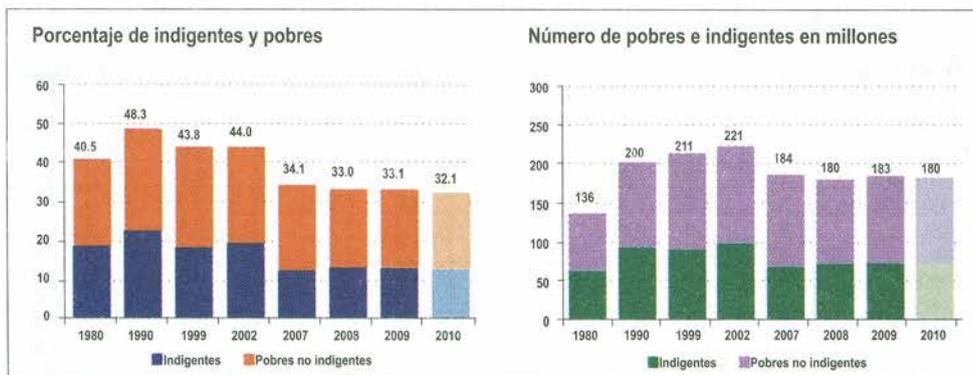


Figura 5. Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina, 1980-2010.

Fuente: CEPAL (2011b:11).

Tabla 4. Porcentaje de personas en situación de pobreza en América Latina, 2000-2009.

Países	Alrededor de 2002		Alrededor de 2008		2009
	Año	Pobreza	Año	Pobreza	
Argentina	2002	45.4	2006	21.0	11.3
Bolivia	2002	62.4	2007	54.0	...
Brasil	2001	37.5	2008	25.8	24.9
Colombia	2002	54.2	2008	46.1	45.7
Costa Rica	2002	20.3	2008	16.4	18.9
Chile	2000	20.2	2006	13.7	11.5
Ecuador	2002	49.0	2008	39.0	40.2
El Salvador	2001	48.9	2004	47.5	47.9
Guatemala	2002	60.2	2006	54.8	...
Honduras	2002	77.3	2007	68.9	...
México	2002	39.4	2008	34.8	...
Nicaragua	2001	69.4	2005	61.9	...
Panamá	2002	36.9	2008	27.7	26.4
Paraguay	2001	61.0	2008	58.2	56.0
Perú	2001	54.7	2008	36.2	34.8
República Dominicana	2002	47.1	2008	44.3	41.1
Uruguay	2002	15.4	2008	14.0	10.7
Venezuela	2002	48.6	2008	27.6	...

Fuente: CEPAL (2011b, p. 13).

Lo anterior, sumado a un entorno sociopolítico adverso, ha favorecido el aumento de la violencia y la criminalidad. En tal sentido, no hay duda de que, como lo afirma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los gobiernos

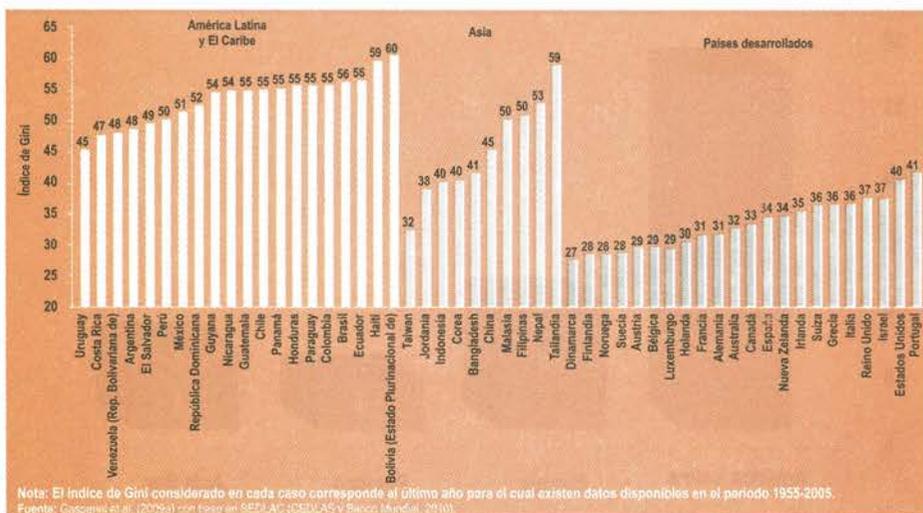


Figura 6. Regiones del mundo. Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar. 1010.

Fuente: tomado de PNUD (2010b, p. 26).

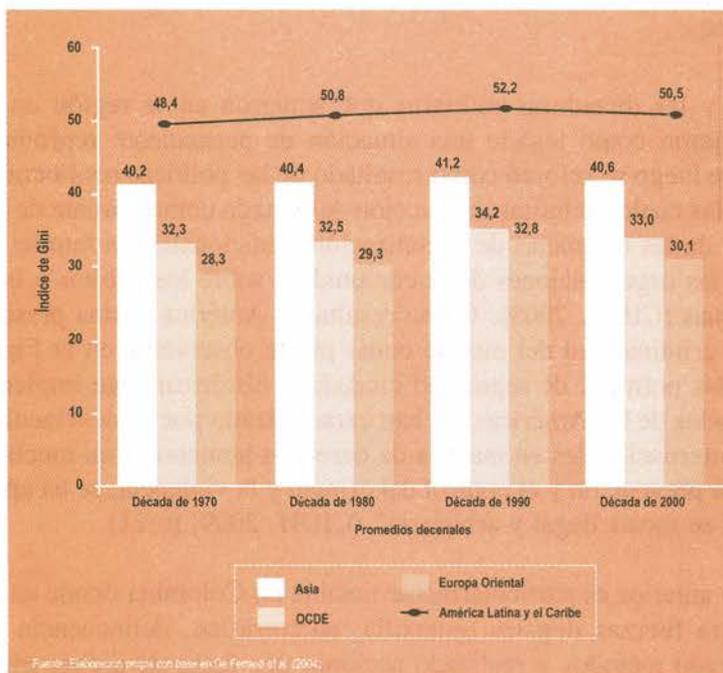


Figura 7. Índice de Gini de la distribución del ingreso en distintas regiones del mundo. Promedios decenales. 1970-2000.

Fuente: tomado de PNUD (2010b, p. 27).

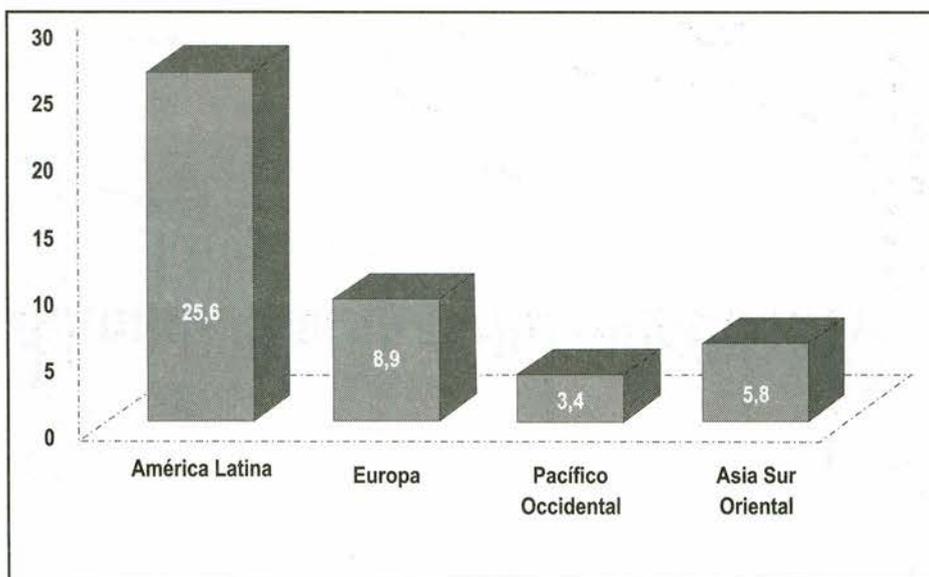


Figura 8. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. América Latina, 2008.

Fuente: CIDH (2009).

autoritarios y las dictaduras militares que actuaron en la región en las últimas décadas, dejaron como legado una situación de permanente reproducción de la violencia que luego se reforzó como resultado de las políticas neoliberales de ajuste estructural, las cuales debilitaron la acción del Estado como garante de la seguridad ciudadana y de las instancias de socialización tradicionales (la familia, la escuela, el trabajo o las organizaciones de la comunidad) sobre los hábitos y las conductas de las personas (CIDH, 2009). Como resultado, América Latina presenta el valor más alto de criminalidad del mundo como puede observarse en la Figura 8. Para el CIDH, “las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en algunos Estados de las Américas, se han caracterizado por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria” (CIDH, 2009, p. 21).

La situación anterior es particularmente notable en Colombia donde en la lucha del Estado contra fuerzas ilegales (guerrilla, narcotráfico, delincuencia organizada) se han utilizado métodos y realizado acciones por fuera de dichos estándares. Se mencionan aquí: a) los denominados “falsos positivos”, en los que los organismos de seguridad y defensa del Estado para obtener gratificaciones asesinaban a ciudadanos de bien para hacerlos pasar como guerrilleros caídos en combate; b) las llamadas

“chuzadas”, mediante las cuales el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)²⁰ efectuaba escuchas ilegales a opositores del Gobierno y miembros de otros poderes como el judicial y legislativo; c) el contubernio entre fuerzas militares legales y grupos paramilitares ilegales para perpetrar masacres; d) la eliminación masiva de grupos de opositores y fuerzas sindicales mediante el asesinato sistemático y selectivo, entre otras acciones.

En síntesis, puede afirmarse que América Latina está siendo exitosa en materia de crecimiento económico, pero ha fracasado en materia de “buen vivir”. El grueso de la población latina sobrevive en medio de unas condiciones de empleo precario, futuro incierto, desesperanza, pobreza, exclusión social y violación a los derechos humanos.

2.3 Condiciones ambientales

Las condiciones ambientales son parte sustantiva de la gestión territorial y una dimensión clave del desarrollo territorial sostenible, como se muestra en el numeral 4.2. Los problemas ambientales han estado presentes en las preocupaciones de gobiernos e instituciones de América Latina desde hace más de 30 años, especialmente alrededor de la relación desarrollo-medio ambiente, de donde ha surgido el concepto y las políticas de desarrollo sostenible y, en gran medida, las de ordenamiento territorial. En el numeral 4.2 se presenta de manera breve la evolución que ha tenido la discusión del desarrollo sostenible en América Latina y cuyo elemento central ha sido la sostenibilidad ambiental del desarrollo, dados los fuertes impactos ecológicos negativos de los distintos modelos de desarrollo implementados. A este respecto, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe advertía en el año 1991, que el deterioro ambiental no es una consecuencia inevitable del progreso humano o desarrollo, sino una característica de ciertos modelos que son intrínsecamente insostenibles en términos ecológicos, así como desiguales e injustos en términos sociales, y enfatizaba en la necesidad de un “cambio de rumbo”, de “la búsqueda e implementación de otras formas de desarrollo”, de “un cambio cualitativo de modelo” que privilegie el mejoramiento de la calidad de vida de todos los seres humanos (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, p. 21).

La conexión entre los modelos de desarrollo implementados en América Latina y la degradación ambiental es documentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su Informe GEOLAC3 de 2010 en el que se reconoce que el modelo de desarrollo impulsado históricamente en la región,

²⁰ Órgano de inteligencia del Estado al servicio de la Presidencia de la República.

basado en la provisión de alimentos, materias primas y recursos naturales, ha generado crecimiento económico, pero también ha debilitado en diversos modos y en diferentes lugares los pilares ambientales y sociales del desarrollo sostenible por el deterioro progresivo y sostenido del medio ambiente físico y la pérdida de ecosistemas producidos (PNUMA, 2010, p. 13, 23).

El deterioro ambiental es notable en todos los ecosistemas de la región. Según el PNUMA (2010, p. 71) el 14% de las tierras de la superficie global afectada por procesos de degradación se encuentra en los países de América Latina y el Caribe, afectando a cerca de 150 millones de personas. Esta situación es más notoria en América Central donde perjudica al 26% del territorio, en tanto en Suramérica el deterioro se observa en el 14% del territorio. Guatemala es el país latinoamericano con el mayor porcentaje de tierras degradadas (51.3%), seguido por Uruguay (49.6%), Guyana (43.4%) y Haití (42.6%) (Figura 9).

Otro de los problemas ambientales de América Latina tiene que ver con la deforestación y pérdida de biodiversidad. Según el PNUMA (2010, p. 63), el 64% de la deforestación ocurrida en el planeta entre 2000 y 2005 ocurrió en América Latina, lo cual constituye una seria amenaza para la biodiversidad existente en la región²¹. La Amazonia brasileña constituye la cobertura vegetal más extensa de la

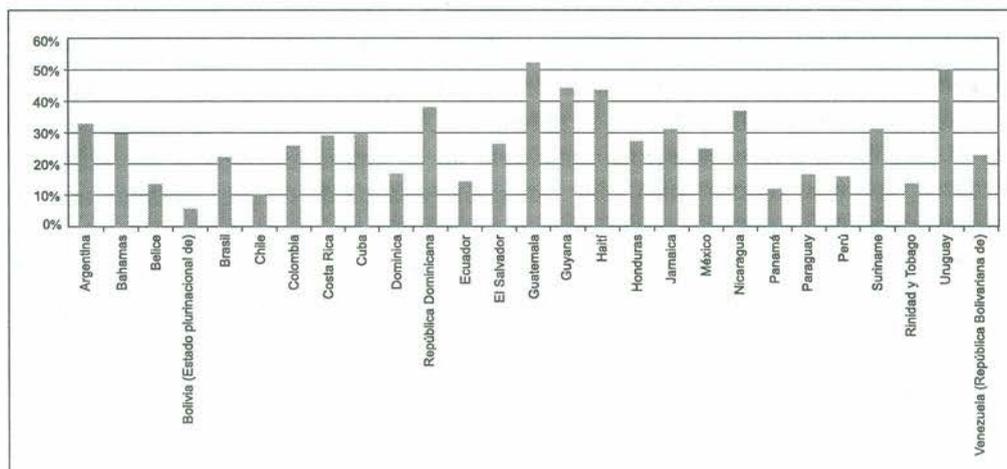


Figura 9. Porcentaje de área degradada respecto a la superficie total por país. América Latina y El Caribe. 2008.

Fuente: tomado de PNUMA (2010, p. 72).

²¹ En América Latina se encuentran seis de los 17 países megadiversos del mundo: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

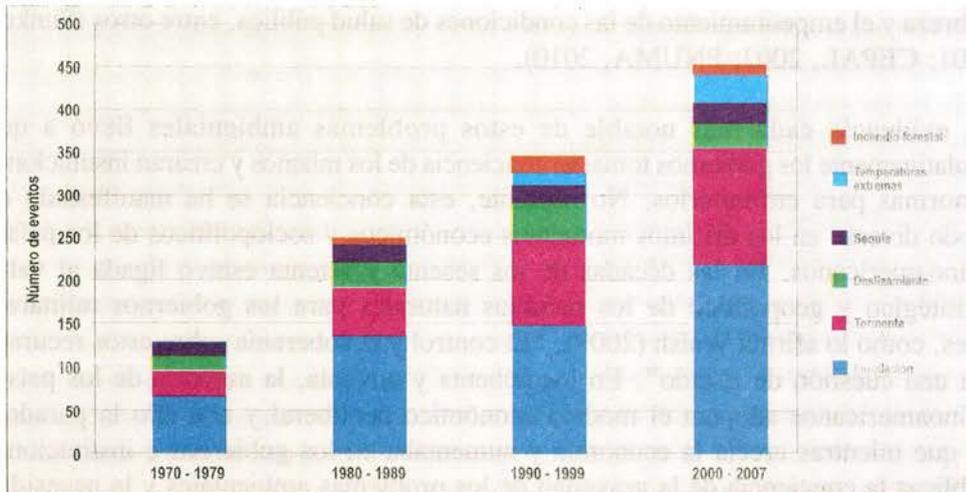


Figura 11. Frecuencia de eventos hidrometeorológicos. América Latina. 1970-2007.

Fuente: PNUMA (2010, p. 40).

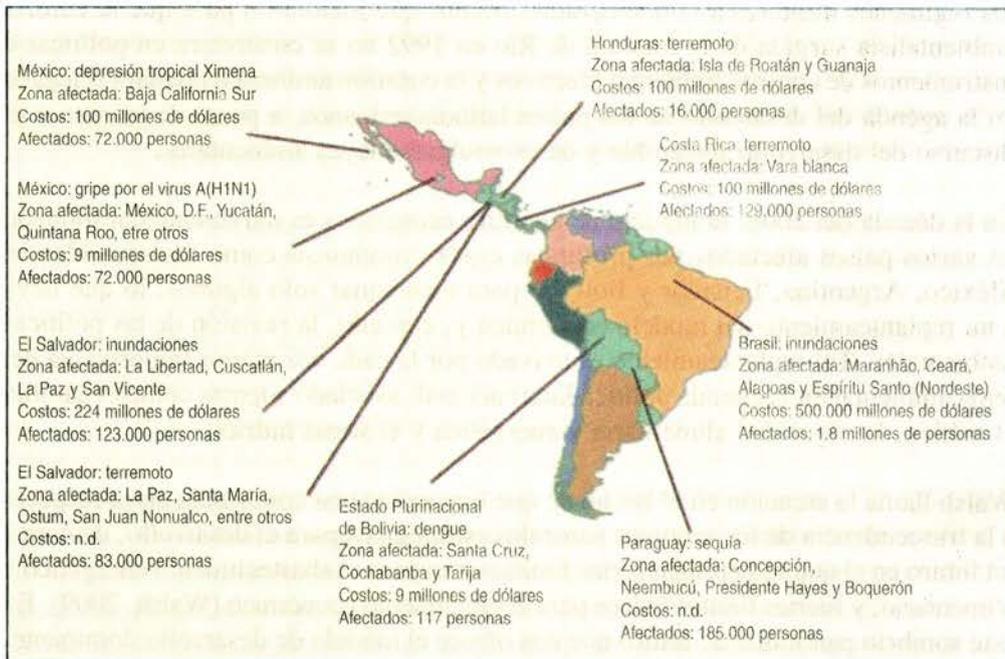


Figura 12. Principales desastres ocurridos en América Latina. 2009.

Fuente: tomado de CEPAL (2009).

pobreza y el empeoramiento de las condiciones de salud pública, entre otros (Sunkel, 2001; CEPAL, 2002; PNUMA, 2010).

La evidencia cada más notable de estos problemas ambientales llevó a que paulatinamente los gobiernos tomaran conciencia de los mismos y crearan instituciones y normas para enfrentarlos. No obstante, esta conciencia se ha manifestado de modo diverso en los distintos momentos económicos y sociopolíticos de los países latinoamericanos. En las décadas de los sesenta y setenta estuvo ligada al valor estratégico y geopolítico de los recursos naturales para los gobiernos militares, pues, como lo afirma Walsh (2009), “El control y la soberanía sobre estos recursos era una cuestión de Estado”. En los ochenta y noventa, la mayoría de los países latinoamericanos adoptan el modelo económico neoliberal y con ello la paradoja de que mientras crecía la economía y aumentaba en los gobiernos e instituciones públicas la conciencia de la gravedad de los problemas ambientales y la necesidad de controlarlos, revertirlos o prevenirlos, se reducían al mismo tiempo los controles ambientales como parte de los ajustes estructurales que el consenso de Washington impuso, el cual debilitó a los Estados en su capacidad reguladora en favor de los mercados. A lo anterior se sumó la crisis económica de los años ochenta (la llamada “década perdida”) y la recuperación institucional que implicó la transición desde los regímenes militares a la democracia, hechos que incidieron para que la euforia ambientalista surgida de la reunión de Río en 1992 no se concretara en políticas e instrumentos de control ambiental efectivos y la cuestión ambiental quedara relegada en la agenda del desarrollo de los países latinoamericanos, a pesar de mantener el discurso del desarrollo sostenible y de promulgarse leyes ambientales.

En la década del 2000, el modelo de apertura económica es duramente cuestionado en varios países afectados por profundas crisis económicas como las ocurridas en México, Argentina, Ecuador y Bolivia, para mencionar solo algunos, lo que lleva a un replanteamiento del modelo económico y, con ello, la revisión de las políticas ambientales. Tal replanteamiento es avivado por la cada vez mayor importancia del tema ambiental en la agenda política internacional, asociado a temas como el cambio climático, la seguridad alimentaria y energética y el stress hídrico.

Walsh llama la atención en el hecho de que hoy existe una conciencia clara respecto a la trascendencia de los recursos naturales estratégicos para el desarrollo, de cara a un futuro en el que se perciben serias limitaciones para el abastecimiento energético y alimentario, y fuertes límites físicos para el crecimiento económico (Walsh, 2009). En este sombrío panorama de futuro que nos ofrece el modelo de desarrollo dominante, América Latina posee una envidiable dotación de recursos naturales estratégicos, especialmente de agua, tierras cultivables, bosques y biodiversidad que ponen a la región en la disyuntiva que plantea Sunkel: seguir dilapidando su riqueza natural

excepcional en nombre de las “ventajas comparativas” y en beneficio de minorías privilegiadas, o valorizar su patrimonio natural en un mundo de creciente escasez de recursos hídricos, suelos fértiles, biomasa, bosques, flora, fauna y biodiversidad (Sunkel, 2001), para ponerlo al servicio del “buen vivir” de sus poblaciones sin comprometer el derecho de las generaciones futuras a disponer de este patrimonio y de unas condiciones ambientales que garanticen una existencia larga y saludable de todos.

2.4 Cambios en las condiciones sociopolíticas y nuevos modelos de desarrollo

Los aspectos examinados en los acápites anteriores muestran una realidad económica, sociopolítica y ambiental preocupante, caracterizada por el dominio de un modelo económico productivista y eficientista que ha profundizado las brechas sociales y territoriales, por el agotamiento acelerado de los recursos naturales y la modificación peligrosa de las condiciones ambientales de vida; así como por una democracia precaria, de baja densidad, fundada en la participación electoral, generalmente cooptada por el clientelismo y la compra de votos; una débil participación ciudadana en la gestión pública; una débil gobernanza expresada en actuaciones descoordinadas de las distintas instituciones públicas y entre estas con el sector privado y la sociedad civil; corrupción política y administrativa, violación sistemática de los derechos humanos e impunidad, así como serias limitaciones en la organización y movilización ciudadana sometida a represión y violencia política.

Es claro que el problema del desarrollo latinoamericano no es un asunto puramente económico, social, ambiental o político sino un problema estructural, sistémico, del tipo de sociedad que hemos construido como reflejo del modo de producción dominante y la ideología que le es consustancial. Milton Santos lo plantea con claridad cuando nos habla de la “globalización como fábrica de perversidad” expresada en desempleo creciente, baja de salarios, generalización del hambre y el desamparo, aparición de nuevas enfermedades y retorno de otras supuestamente erradicadas, mantenimiento de la mortalidad infantil a pesar de los progresos médicos, educación de calidad inalcanzable para la mayoría de los ciudadanos y la propagación de males espirituales y morales como el egoísmo, la ambición desmedida, el individualismo, el cinismo y la corrupción (Santos, 2004). Identifica también como factores constitutivos de la “globalización perversa” la tiranía de la información, la competitividad y el consumo. Respecto a la información, no hay duda de que el conocimiento y las acciones humanas de hoy son el resultado de la manipulación de la información y del conocimiento que se transmite a través de los medios masivos de comunicación, a partir de los cuales se crean necesidades artificiales e imágenes de realidades manipuladas sobre las que obran los impulsos y decisiones humanas.

Es tanta la explosión de información a la que estamos sometidos que no hay tiempo para procesarla y discernir sobre la misma, simplemente aceptamos como verdades lo que se nos informa por los medios masivos de comunicación y tales verdades generalmente corresponden con aquellas que interesan a las élites dominantes.

Respecto a la competitividad, esta, a juicio de Milton Santos, tiene la guerra como norma, sin asomo de compasión. Hay que vencer al otro a toda costa, acabarlo para tomar su lugar (Santos, 2004, p. 42). Esta ética de la competitividad justifica los “individualismos arrebatadores y posesivos” tanto económicos como políticos y territoriales, expresados en las batallas entre las empresas, en la pérdida de identidad de los partidos políticos para volverse grupos electoreros, carentes de principios, que cambian sus ideas en función de la demanda y en las peleas entre ciudades y regiones para atraer la inversión internacional y la solución de su problemas particulares (Santos, 2004).

Respecto al consumo, Santos observa un cambio en el sentido de que en los inicios del capitalismo, el productor buscaba asegurar el consumo a través de la publicidad de su producto, es decir, el hecho generador del consumo era la producción. Hoy las empresas producen el consumidor antes de producir los productos, dando lugar a lo que Santos llama el “despotismo del consumo” (Santos, 2004, p. 43).

En este contexto, los países de América Latina enfrentan unas condiciones adversas en su situación económica y sociopolítica, enmarcadas en su inserción en el sistema mundo bajo condiciones de dependencia de las fuerzas económicas y políticas dominantes que anulan, en gran medida, su autonomía y reproducen en los ámbitos nacionales las iniquidades del sistema. Frente a esto están ocurriendo algunos hechos que hacen pensar en un futuro mejor. Se destacan, en este sentido, el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, los acuerdos de integración regional, avances en gobiernos de izquierda y el surgimiento de modelos alternativos de desarrollo, los cuales se examinan a continuación.

2.4.1 Debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos en la región

Respecto al debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, Harnecker (2010, p. 9-13) presenta una serie de hechos indicativos de este debilitamiento (Tabla 5). Se mencionan la realización de reuniones de los países suramericanos sin la presencia de los Estados Unidos, el aumento de las relaciones económicas con China, el rechazo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por parte de algunos países suramericanos y, en contraposición, la creación de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA); la no extensión del acuerdo entre Ecuador y Estados Unidos para mantener la base militar estadounidense de Manta, el ingreso de Cuba al Grupo de Río, la Creación del Consejo de Defensa Sudamericana, el Consenso en la OEA para

Tabla 5. Evidencias del debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos en América Latina

EVIDENCIAS	CARACTERÍSTICAS
Reuniones sin la presencia de Estados Unidos	Se han realizado varias cumbres sudamericanas de presidentes en los años 2000, 2002 y 2004 y cumbres sudamericanas de naciones en los años 2005 y 2006.
Aumento de las relaciones económicas con China	A partir del año 2004, países como Perú, Chile, Brasil, Venezuela, Argentina, Uruguay y Colombia han fortalecido sus vínculos comerciales con China, país que se ha convertido en uno de los principales socios comerciales de Brasil, Perú, Chile y Venezuela. En 2011, Colombia, Chile, México y Perú conformaron un Área de Integración Profunda (AIP) para fortalecer, en bloque, los vínculos comerciales con Asia-Pacífico en especial con China.
Rechazo del ALCA y creación del ALBA	En diciembre de 2004 se crea la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos. Hoy integran el ALBA: Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Ecuador, mancomunidad de Dominica y San Vicente y las Granadinas.
Fin a la base militar estadounidense de Manta	Como rechazo a la presencia militar de Estados Unidos en territorio ecuatoriano, el presidente Rafael Correa no extendió el acuerdo firmado en 1999 mediante el cual funcionaba la base militar de Manta, este hecho se concretó en noviembre de 2009.
Ingreso de Cuba al Grupo de Río	El Grupo de Río fue creado en 1986 como mecanismo permanente de consulta y concertación política. Reemplazó al Grupo de Contadora y está integrado por 24 países. En el año 2008 recibió en su seno a Cuba, contraviniendo el veto impuesto a este país por parte de Estados Unidos y consolidando la presencia de Cuba en la región.
Creación del Consejo de Defensa Sudamericano	En marzo de 2009 se crea este consejo con la finalidad de fomentar el intercambio en materia de seguridad entre los países que componen la Unión de Naciones Suramericanas, tales como el intercambio militar, misiones de paz, ejercicios militares y la ayuda coordinada en zonas de desastres naturales. Lo integran doce países.
OEA levanta sanción a Cuba	En junio de 2009, la OEA derogó la suspensión que pesaba sobre Cuba desde el año 1962, como reflejo del "cambio de época que se está viviendo en América Latina" tal como lo planteó el canciller ecuatoriano.
Rechazo a presencia de Comando Sur	Este acto del presidente uruguayo Fernando Lugo, ocurrido el 17 de septiembre de 2009, fue interpretado como un gesto de soberanía y de rechazo a la presencia de militares estadounidenses en América Latina.
II Cumbre América Latina y África	Los países de América Latina no solo se integran cada vez más entre sí y con países como China y la Unión Europea sino también con países africanos como se deriva de la cumbre mencionada realizada en Venezuela (Isla de Margarita) el 26 y 27 de septiembre de 2009 con la presencia de 27 presidentes y jefes de gobierno.
Puesta en marcha del Banco del Sur	Impulsado por el presidente Chávez, se crea en septiembre de 2009 el Banco del Sur con la participación de Venezuela, Brasil, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Argentina y Uruguay. Se trata de tener una alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones crediticias controladas por Estados Unidos.
Fortalecimiento de las relaciones entre América Latina e Irán	No hay duda de la rivalidad existente entre Estados Unidos y la República de Irán. Sin embargo, de la mano del Gobierno de Venezuela, varios países de América Latina han establecido y ampliado sus relaciones y acuerdos comerciales con este país. Con Venezuela se han firmado unos 150 acuerdos comerciales, del mismo modo, aunque en menor número, se han firmado con Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Estados Unidos mira con preocupación estos acercamientos.
Expulsión de embajadora de Estados Unidos por parte del Gobierno ecuatoriano	En un hecho de dignidad nacional, el presidente Rafael Correa anunció en abril de 2011 la declaratoria de "persona no grata" a la embajadora de Estados Unidos en el Ecuador, basado en un cable de wikileaks del 10 de julio de 2009 en donde la embajadora informa a su Gobierno de supuestos actos de corrupción del presidente Correa.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos tomados de Harnecker (2010, p. 9-13) complementados por el autor.

levantar las sanciones a Cuba, el rechazo del presidente uruguayo, Fernando Lugo, a la presencia del Comando Sur en su país, los acercamientos de los países latinoamericanos con África e Irán, la puesta en marcha del Banco del Sur y la reciente expulsión de la embajadora de Estados Unidos por parte del Gobierno ecuatoriano (Tabla 5).

Todos estos hechos indican un cierto interés de las naciones latinoamericanas por reducir, en unos casos, o anular, en otros, la dependencia económica de los Estados Unidos y rescatar la dignidad nacional frente las intromisiones del imperio norteamericano en los asuntos soberanos de estos países. Se destacan, en este sentido, países como Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Venezuela, Uruguay, entre otros, que han asumido comportamientos no genuflexos frente a la potencia hegemónica norteamericana y se han acercado a países como Cuba, China e Irán que no son ideológicamente bien vistos por el imperialismo estadounidense.

2.4.2 Acuerdos de integración

Los procesos integracionistas entre los países de América Latina y el Caribe tienen una larga tradición en los últimos cincuenta años. La Tabla 6 muestra la creación en el período 1960-2010 de dieciséis organizaciones supranacionales, sin incluir los parlamentos: Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Parlamento Suramericano, Parlamento del Mercosur, Parlamento Andino y Parlamento Centroamericano (PARLACEN). En general, las organizaciones supranacionales latinoamericanas responden a la búsqueda de conformación de bloques económicos para el comercio bajo condiciones ventajosas para los países integrantes. Otros objetivos relevantes son los de contribuir a la solución de conflictos sociales y políticos, y la concertación de estrategias y posturas económicas, sociales y ambientales para presentar en los foros internacionales.

En medio de tantos organismos, algunos de los cuales se duplican en funciones y otros carecen de la visibilidad o importancia para generar procesos de cambios en la realidad latinoamericana y del Caribe, cabe destacar dos en el ámbito suramericano, que parecen ser los más dinámicos, avanzados y capaces de incidir en la historia de esta región del mundo: el ALBA y UNASUR.

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), fue formulada por primera vez por el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la Isla de Margarita (Venezuela), en diciembre de 2001. El Alba se concretó en el año 2004 cuando se efectuó la primera cumbre en la ciudad de La Habana (Cuba), con la presencia de los presidentes de Venezuela y Cuba quienes firmaron la declaración conjunta de creación (Portal Internet ALBA, 2011).

Tabla 6. Acuerdos de integración regional en América Latina.
1960-2010

ACUERDOS	NATURALEZA, FINALIDADES	PAÍSES INTEGRANTES
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALAC)	Creada el 18 de febrero de 1960 por el tratado de Montevideo, con la finalidad de establecer una zona de libre comercio. Fue reemplazada en 1980 por la ALADI.	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Creado en 1960 para propiciar el libre comercio, unificar las economías y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.	Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Creada el 26 de mayo de 1969 en Cartagena (Colombia) con el nombre de Pacto Andino (o Grupo Andino) con el propósito de mejorar, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social, y la libre circulación de personas y mercancías.	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Asociados: Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Observadores: México y Panamá.
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Creada el 4 de julio de 1973, mediante el Tratado de Chaguaramas con el propósito de promover la integración económica de los estados miembros a través del establecimiento de un régimen de Mercado Común. Coordinación de las políticas exteriores de los Estados Miembros. Cooperación en los ámbitos educativo, cultural e industrial.	Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Bahamas, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Saint Kit Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)	Creado el 17 de octubre de 1975 en la ciudad de Panamá con la finalidad de impulsar la cooperación e integración entre países de América Latina y el Caribe, así como promover la concertación de estrategias y posturas de América Latina y el Caribe en materia económica, ante países, grupos de países y foros internacionales.	Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Creada el 12 de agosto de 1980 por el Tratado de Montevideo en sustitución de la ALALAC, con el fin de establecer un mercado común por medio de una serie de iniciativas multilaterales flexibles y diferenciadas de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada país.	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	Creada el 18 de junio de 1981 en la ciudad de San Cristóbal y Nieves con la finalidad de promover la cooperación técnica y el desarrollo sostenible de los países miembros.	Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas y Montserrat.
Grupo de Contadora	Creado en 1983 en la Isla de Contadora (Panamá), para promover la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región. Se transformó después en el Grupo de Río. Colombia, México, Panamá y Venezuela.	

ACUERDOS	NATURALEZA, FINALIDADES	PAÍSES INTEGRANTES
Grupo de Río	Creado el 31 de diciembre de 1986, mediante la Declaración de Río de Janeiro, como mecanismo de consulta y concertación política.	Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Gu-yana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Creado el 26 de marzo de 1991 con fines de integración económica: libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, arancel externo común, adopción de una política comercial común, coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela. Asociados: Chile, Colombia, Ecuador y Perú.
Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	Hace parte de procesos integracionistas centroamericanos iniciados en 1951 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el Mercado Común Centroamericano en 1960 y la "Carta de San Salvador" suscrita en 1962. El SICA fue creado el 13 de diciembre de 1991 con la finalidad de promover la integración económica, integración social y alianza para el desarrollo sostenible y la consolidación de la democracia, así como fortalecer la región como bloque económico.	Belice, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
Asociación de Estados del Caribe (AEC)	Creada el 24 de julio de 1994 en Cartagena (Colombia), para establecer un espacio económico común, preservar el mar y promover el desarrollo sustentable de los países miembros.	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Rep. Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela.
Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA)	Creada el 14 de diciembre de 2004 en la Habana (Cuba) como una alianza política estratégica para unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral alternativo al impuesto desde Washington.	Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Mancomunidad de Dominica, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y Venezuela.
Comunidad de Naciones Suramericanas Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	La Comunidad de Naciones Suramericanas fue creada el 18 de diciembre de 2004 en Cuzco (Perú), transformada tres años después en Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sigue los ideales de igualdad, libertad y fraternidad de la Revolución francesa y tiene como referente a la Unión Europea. Objeto: construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, para eliminar socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia, a través del diálogo político, las políticas sociales, educativas, ambientales y de infraestructura, entre otros.	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Observadores: México y Panamá

ACUERDOS	NATURALEZA, FINALIDADES	PAÍSES INTEGRANTES
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Creada el 23 de febrero de 2010 en la ciudad de Playa del Carmen, Quinto Roo (México), como un espacio regional propio que una a todos los Estados. Se perfila como el reemplazo del Grupo de Río.	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras (suspendida), Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.
Área de Integración Profunda (AIP)	Creada el 28 de abril de 2011 en Lima (Perú) con la finalidad de integrar las economías de los cuatro países firmantes para buscar en bloque acceso a mercados globales, especialmente el de Asia-Pacífico.	Colombia, Chile, México y Perú

Fuente: elaboración propia.

A partir del 2004 se han celebrado cumbres anuales y se ha ampliado el número de países integrantes. En la Tercera Cumbre, llevada a cabo en Cuba en el 2006, se incorporó la República de Bolivia, en la Cuarta Cumbre, realizada en 2007 en Managua (Nicaragua), ingresó la República de Nicaragua. En ese mismo año se celebró la Quinta Cumbre en Venezuela donde se adoptó el nombre de “Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”. La Sexta Cumbre se realizó en Caracas (Venezuela), en enero de 2008, ocasión en la que se incorporó la Mancomunidad de Dominica. En el 2008 se produjo la adhesión de Honduras. A partir de la Séptima Cumbre, en el 2009, en Maracay, se comenzó a denominar “Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América”. En esta cumbre se integraron Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, completándose el actual grupo de nueve países (Portal Internet ALBA, 2011).

En el contexto del ALBA, el concepto de desarrollo se concibe a partir de la unión de capacidades y fortalezas de los países, integrados en una gran nación, guiados por un modelo de desarrollo distinto a la economía neoliberal, concebido en términos de desarrollo sustentable con justicia social y de soberanía de las naciones y derecho a su autodeterminación. Se busca generar un bloque de países ideológicamente afines, en la perspectiva de estructurar políticas regionales soberanas y producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral (Bossi, 2008).

²⁴ En oposición a las ventajas competitivas del neoliberalismo.

El ALBA enfatiza en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a partir de la creación de ventajas cooperativas²⁴ entre las naciones integrantes que permitan compensar las asimetrías existentes. La estrategia para corregir las disparidades territoriales y lograr un desarrollo territorial sostenible y socialmente justo, parte de la implementación de proyectos y empresas grannacionales²⁵ de carácter social, económico, cultural, político y científico y de la implementación de fondos compensatorios para los países y regiones con mayores retrasos. De los proyectos grannacionales pueden surgir empresas grannacionales, cuya dinámica económica “se orienta a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, rompiendo con la lógica de la ganancia y acumulación de capital” (Bossi, 2008). Actualmente se han priorizado dieciocho proyectos grannacionales en las áreas de finanzas (Banco del Alba), educación (alfabetización y posalfabetización), infraestructura (portuaria, ferroviaria, aeroportuaria), ciencia y tecnología, alimentación, energía, medio ambiente, salud, minería, comercio justo, industria, turismo (Universidad del Turismo), cultura y telecomunicaciones.

Frente a la realidad de pobreza, desigualdad e iniquidades sociales ligadas a la economía, la ideología y la cultura neoliberal, el ALBA se erige como una opción distinta que vale la pena desarrollar. Puede ser el embrión de un futuro mejor para los pueblos latinoamericanos y del Caribe.

En cuanto a UNASUR, aunque su esencia ideológica no es distinta a la neoliberal, resulta interesante la conformación de un bloque de países suramericanos que, al consolidarse, no solo contribuya a reducir la dependencia de las élites del sistema económico mundial sino a dar un mayor poder de interlocución en el ámbito internacional. La UNASUR fue creada para favorecer el diálogo político y la integración física, cultural, social, económica y política de los países miembros, así como la defensa del medio ambiente, la integración energética, la eliminación de las desigualdades socioeconómicas y el fortalecimiento de la democracia. Constituye, en este sentido, un estadio superior respecto a las uniones que le antecedieron, al superar los objetivos puramente económicos de Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones para adoptar también objetivos sociales, culturales y ambientales, lo cual lo acerca a los objetivos del ALBA. Hay varios hechos que indican la importancia de UNASUR y su proyección hacia un organismo realmente protagonista de cambios en la realidad suramericana, cabe mencionar su rechazo al golpe de Estado en Honduras y de los intentos golpistas en Bolivia y Ecuador, la constitución del Consejo de Defensa en el ámbito militar, la puesta en marcha del Banco del Sur y la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

²⁵ En oposición al concepto de empresas transnacionales.

ACUERDOS	NATURALEZA, FINALIDADES	PAÍSES INTEGRANTES
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Creada el 23 de febrero de 2010 en la ciudad de Playa del Carmen, Quinta Roo (México), como un espacio regional propio que una a todos los Estados. Se perfila como el reemplazo del Grupo de Río.	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras (suspendida), Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.
Área de Integración Profunda (AIP)	Creada el 28 de abril de 2011 en Lima (Perú) con la finalidad de integrar las economías de los cuatro países firmantes para buscar en bloque acceso a mercados globales, especialmente el de Asia-Pacífico.	Colombia, Chile, México y Perú

Fuente: elaboración propia.

A partir del 2004 se han celebrado cumbres anuales y se ha ampliado el número de países integrantes. En la Tercera Cumbre, llevada a cabo en Cuba en el 2006, se incorporó la República de Bolivia, en la Cuarta Cumbre, realizada en 2007 en Managua (Nicaragua), ingresó la República de Nicaragua. En ese mismo año se celebró la Quinta Cumbre en Venezuela donde se adoptó el nombre de “Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”. La Sexta Cumbre se realizó en Caracas (Venezuela), en enero de 2008, ocasión en la que se incorporó la Mancomunidad de Dominica. En el 2008 se produjo la adhesión de Honduras. A partir de la Séptima Cumbre, en el 2009, en Maracay, se comenzó a denominar “Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América”. En esta cumbre se integraron Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, completándose el actual grupo de nueve países (Portal Internet ALBA, 2011).

En el contexto del ALBA, el concepto de desarrollo se concibe a partir de la unión de capacidades y fortalezas de los países, integrados en una gran nación, guiados por un modelo de desarrollo distinto a la economía neoliberal, concebido en términos de desarrollo sustentable con justicia social y de soberanía de las naciones y derecho a su autodeterminación. Se busca generar un bloque de países ideológicamente afines, en la perspectiva de estructurar políticas regionales soberanas y producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral (Bossi, 2008).

²⁴ En oposición a las ventajas competitivas del neoliberalismo.

El ALBA enfatiza en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a partir de la creación de ventajas cooperativas²⁴ entre las naciones integrantes que permitan compensar las asimetrías existentes. La estrategia para corregir las disparidades territoriales y lograr un desarrollo territorial sostenible y socialmente justo, parte de la implementación de proyectos y empresas grannacionales²⁵ de carácter social, económico, cultural, político y científico y de la implementación de fondos compensatorios para los países y regiones con mayores retrasos. De los proyectos grannacionales pueden surgir empresas grannacionales, cuya dinámica económica “se orienta a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, rompiendo con la lógica de la ganancia y acumulación de capital” (Bossi, 2008). Actualmente se han priorizado dieciocho proyectos grannacionales en las áreas de finanzas (Banco del Alba), educación (alfabetización y posalfabetización), infraestructura (portuaria, ferroviaria, aeroportuaria), ciencia y tecnología, alimentación, energía, medio ambiente, salud, minería, comercio justo, industria, turismo (Universidad del Turismo), cultura y telecomunicaciones.

Frente a la realidad de pobreza, desigualdad e iniquidades sociales ligadas a la economía, la ideología y la cultura neoliberal, el ALBA se erige como una opción distinta que vale la pena desarrollar. Puede ser el embrión de un futuro mejor para los pueblos latinoamericanos y del Caribe.

En cuanto a UNASUR, aunque su esencia ideológica no es distinta a la neoliberal, resulta interesante la conformación de un bloque de países suramericanos que, al consolidarse, no solo contribuya a reducir la dependencia de las élites del sistema económico mundial sino a dar un mayor poder de interlocución en el ámbito internacional. La UNASUR fue creada para favorecer el diálogo político y la integración física, cultural, social, económica y política de los países miembros, así como la defensa del medio ambiente, la integración energética, la eliminación de las desigualdades socioeconómicas y el fortalecimiento de la democracia. Constituye, en este sentido, un estadio superior respecto a las uniones que le antecedieron, al superar los objetivos puramente económicos de Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones para adoptar también objetivos sociales, culturales y ambientales, lo cual lo acerca a los objetivos del ALBA. Hay varios hechos que indican la importancia de UNASUR y su proyección hacia un organismo realmente protagónico de cambios en la realidad suramericana, cabe mencionar su rechazo al golpe de Estado en Honduras y de los intentos golpistas en Bolivia y Ecuador, la constitución del Consejo de Defensa en el ámbito militar, la puesta en marcha del Banco del Sur y la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

²⁵ En oposición al concepto de empresas transnacionales.

Siguiendo el ejemplo de la Comunidad Europea, se tiene proyectada una moneda única y la ejecución de obras de infraestructura que integren los territorios de la Unión. En tal sentido, desde 2005 está en marcha la construcción de la carretera interoceánica que unirá a Perú, Bolivia y Brasil, dándole a Brasil una salida al Pacífico y a Perú una salida al Atlántico, asimismo está prevista la construcción del “anillo energético suramericano” para abastecer de gas peruano a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, al igual que el gasoducto y poliducto binacional entre Colombia y Venezuela. Del mismo modo, hay avances en la libre circulación de las personas, como ocurre entre los países de Mercosur, Bolivia y Chile que han establecido a sus territorios como área de libre residencia con derecho a trabajar sin los trámites migratorios comunes, con el solo requisito de acreditar la nacionalidad y no poseer antecedentes penales. La tendencia es a eliminar el uso del pasaporte y que los ciudadanos tengan una libre circulación por todos los países de la Unión. En materia educativa también se presentan avances al acordarse en agosto de 2010 la homologación de títulos universitarios entre los doce países de la Unión, para lo que se creó el Programa de Certificación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (PROCRAES), que fungirá como “una agencia acreditativa suramericana”, para que existan criterios de evaluación comunes en las universidades de la región.

2.4.3 Avances de gobiernos progresistas de izquierda y centro-izquierda y surgimiento de modelos alternativos de desarrollo

El fin del siglo xx llegó con cambios políticos significativos en América Latina. En 1999 es elegido presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías, en representación del partido de izquierda “Movimiento V República”, impulsor de la denominada “Revolución Bolivariana”. La llegada al poder de la izquierda en Venezuela fue el punto de inicio de un cambio en la geografía del poder en América Latina. Coaliciones y partidos de izquierda y centro-izquierda fueron, paulatinamente, elegidos por los pueblos para gobernar sus países. Posterior a Hugo Chávez, en los albores del siglo xxi, fue elegido el socialista Ricardo Lagos Lagos en Chile; dos años después, en el 2002, fue elegido el dirigente obrero Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil; un año después asciende al poder Néstor Kirchner en Argentina, en representación del ala izquierdista del peronismo; en el año 2004, en República Dominicana, es elegido el presidente Leonel Fernández Reyna en representación del Partido de la Liberación Dominicana y ese mismo año en Uruguay se elige a Tabaré Vázquez en representación de un frente amplio de izquierda y centro-izquierda. A los anteriores se sumó después Evo Morales Ayma en Bolivia (2005), Rafael Correa en Ecuador (2006), Daniel Ortega en Nicaragua y Manuel Zelaya en Honduras (2006), Álvaro Colom en Guatemala (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008), Mauricio Funes en El Salvador (2009) y Ollanta Humala en Perú (2011).

A pesar de las acciones desestabilizadoras de las fuerzas de derecha para impedir el avance de los movimientos de izquierda, expresadas en los fallidos golpes de Estado a los presidentes Chávez en abril de 2002 y Correa en septiembre de 2010, el golpe de Estado al presidente hondureño Manuel Zelaya en junio de 2009, y los intentos secesionistas regionales en Bolivia tras la victoria de Evo Morales en el referendo revocatorio del 10 de agosto de 2008, el mapa político actual de América Latina sigue mostrando la persistencia de fuerzas de izquierda o centro izquierda en doce países como puede observarse en la Tabla 7.

En un esfuerzo por clasificar a los gobiernos de los países latinoamericanos según su ideología y postura frente a la economía neoliberal²⁶, se detectaron cuatro tipos: a) seis países con gobiernos de derecha que mantienen el neoliberalismo ortodoxo o flexible, b) tres países con gobiernos de izquierda o centro izquierda que sin romper con las políticas neoliberales, hacen énfasis en lo social, c) cuatro países con gobiernos de izquierda o social demócratas, críticos del neoliberalismo, pero sin alternativa clara y d) cuatro países con gobiernos de izquierda o centro izquierda que buscan romper con las políticas neoliberales apoyándose en la movilización popular y en alternativas de desarrollo fundado en principios contrarios a los neoliberales: Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela (Figura 13).

Es a partir de estos últimos que se abren esperanzas para que los pueblos de América Latina puedan liberarse del yugo económico, político y cultural impuesto por el actual régimen económico mundial, a través de un nuevo modelo de desarrollo que responda a premisas de justicia social, respeto a la diversidad cultural, ordenamiento territorial y protección del medio ambiente. Un nuevo modelo de desarrollo socialmente incluyente en el que mediante la intervención del Estado se garantice una más justa distribución de la riqueza y el uso sostenible de los recursos naturales.

En el caso boliviano, la Constitución Política de 2009 introdujo como finalidad del Estado, “constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales” (CP, art. 9). Dentro de este contexto, se establecen las bases de un nuevo patrón de desarrollo basado en una economía plural, orientada al “vivir bien”, concepto que se desarrolla en el numeral 6.3. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa (CP, art. 306). Se observa en la propuesta de patrón de desarrollo planteado por la Constitución Política boliviana fuerte énfasis en lo social, en la medida en que el Estado asume la promoción de políticas de distribución equitativa de la riqueza y de

²⁶ Se consideraron aquí los gobiernos indicados en la Tabla 7.

Tabla 7. Tipología política de los gobiernos actuales de América Latina

PAÍS	PRESIDENTE ACTUAL	PARTIDO POLÍTICO	IDEOLOGÍA
ARGENTINA	Cristina Fernández de Kirchner: 2007-2011	Partido Justicialista	Continuador del Peronismo. Centro izquierda
BOLIVIA	Evo Morales Ayma: 2006-2008; 2008-2012	Movimiento al Socialismo (MAS)	Izquierda socialista
BRASIL	Dilma Rousseff: 2011-2014	Partido de los Trabajadores (PT)	Centro izquierda
CHILE	Sebastián Piñera Echenique: 2010-2014	Renovación Nacional	Centro derecha
COLOMBIA	Juan Manuel Santos: 2010-2014	Partido Social de Unidad Nacional (P. de la U)	Centro derecha
COSTA RICA	Laura Chinchilla Miranda: 2010-2014	Partido Liberación Nacional	Ideología variopinta. Tercera Vía. Economía mixta
CUBA	Raúl Castro: 2008...	Partido Comunista	Izquierda socialista
ECUADOR	Rafael Correa Delgado: 2007-2009; 2009-2013	Alianza PAIS	Izquierda socialista
EL SALVADOR	Mauricio Funes Cartagena: 2009-2014	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	Izquierda socialista
GUATEMALA	Álvaro Colom Caballeros: 2008-2012	Unidad Nacional de la Esperanza	Socialdemócrata y socialcristianos
HAITÍ	Michel Martelly: 2011-2016	Partido Respuesta Campesina	Ideología variopinta
HONDURAS	Porfirio Lobo Sosa (golpista): 2010-2014	Partido Nacional	Derecha
MÉXICO	Felipe Calderón Hinojosa: 2006-2012	Partido Acción Nacional (PAN)	Centro derecha
NICARAGUA	Daniel Ortega Saavedra: 2007-2012	Frente Sandinista de Liberación (FSLN)	Izquierda socialdemócrata
PANAMÁ	Ricardo Martinelli Berrocal: 2009-2014	Cambio Democrático	Derecha
PARAGUAY	Fernando Lugo Méndez: 2008-2013	Alianza Patriótica para el Cambio (APC)	Coalición de partidos de Izquierda, socialistas y socialdemócratas
PERÚ	Ollanta Humala: 2011-2016	Alianza Gana Perú	Nacionalista. Coalición de partidos comunistas y socialistas
REPÚBLICA DOMINICANA	Leonel Fernández Reyna: 2008-2012	Partido de la Liberación Dominicana (PDL)	Centro izquierda, Socialdemocracia
URUGUAY	José Mujica Cordano: 2010-2015	Frente Amplio	Coalición de grupos de Izquierda, centroizquierda y socialdemócratas
VENEZUELA	Hugo Chávez Frías 1999-2001; 2001-2007; 2007-2013	Partido Socialista Unido	Izquierda socialista de Venezuela

Fuente: elaboración propia.

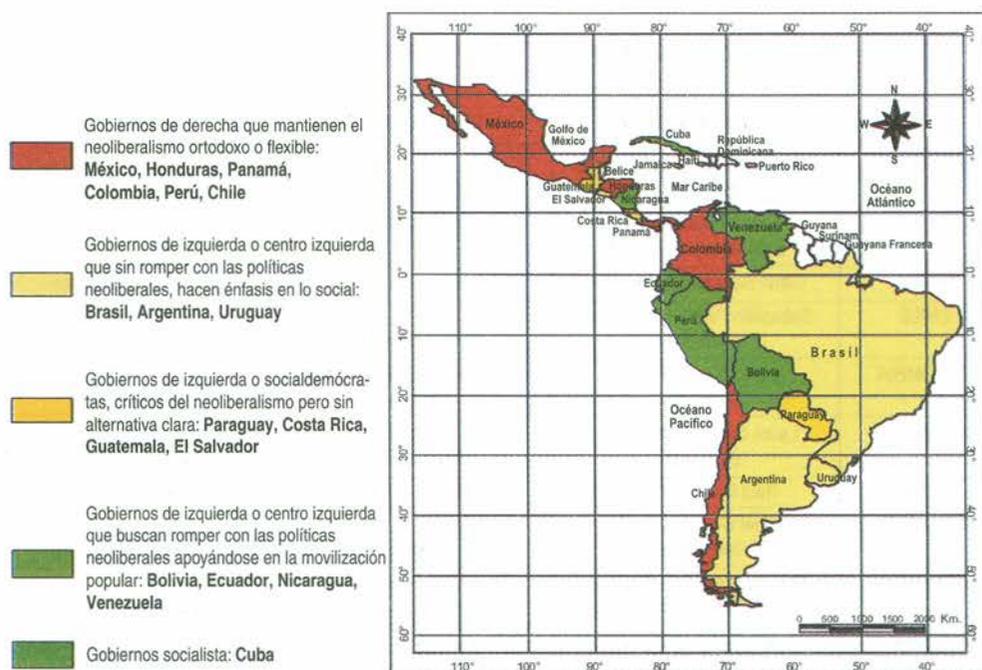


Figura 13. Tipología de gobiernos actuales. 2011.

Fuente: elaboración propia.

los recursos económicos del país, a fin de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones (CP, art. 316).

En el año 2006, el presidente Evo Morales formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para ‘vivir bien’” (PND), en el que se hace una fuerte crítica al modelo económico neoliberal implementado desde los años ochenta por haber debilitado al Estado y supeditado el desarrollo a los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas transnacionales, lo que condujo a profundizar la discriminación social, económica y política de la mayoría de la población indígena del país y a la depredación de los recursos naturales, “con una alta concentración de la riqueza en un reducido segmento de la población, y la consiguiente ampliación de la desocupación y la pobreza asociada a la exclusión de los medios productivos y deterioro de las condiciones laborales, marcada por la extensión de la jornada laboral y el trabajo precario mal remunerado e inestable” (República de Bolivia, 2006).

En el contexto anterior, el PND se propone el desmonte del colonialismo y del neoliberalismo en ese país para instaurar un nuevo patrón de desarrollo fundado

en la convivencia equilibrada y la complementariedad con equidad de la economía estatal, la economía comunitaria basada en procesos productivos impulsados por organizaciones comunitarias, pequeños empresarios, artesanos, campesinos, etc.; la economía mixta y la privada (República de Bolivia, 2006). Los fundamentos y naturaleza de este nuevo patrón de desarrollo se exponen en el numeral 6.3.

En el caso ecuatoriano, la nueva Constitución Política de 2008 consagró el deber del Estado de “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al “buen vivir” (CP, art. 3).

Dentro de este contexto, la nueva Constitución ecuatoriana adopta un sistema económico que, como ocurre con el sistema boliviano, tiene una fuerte orientación social y ambiental. Reconoce al ser humano como sujeto y fin de la economía, a diferencia de la economía neoliberal, cuyo sujeto y fin es el mercado y la competencia, y propende por una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Se trata de una economía popular y solidaria que se concreta a través de distintas formas de organización económica: pública, privada, mixta, popular y solidaria desarrolladas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 del presidente Correa, cuyo significado más profundo lo constituye, según el mismo plan, la “ruptura conceptual con el ideario del Consenso de Washington”. El plan se propone impulsar el “buen vivir” a partir de cinco revoluciones:

- a) Revolución democrática: para sentar las bases de una comunidad política incluyente, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana.
- b) Revolución social, para que mediante una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales.
- c) Revolución ética: para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social.
- d) Revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión y orientar los recursos del Estado a educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas.
- e) Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales (República de Ecuador, 2009).

Se observa en estos planteamientos la idea de un nuevo concepto de desarrollo centrado en el “buen vivir”, en el que existe una apuesta por una gobernanza democrática, un desarrollo socialmente incluyente y justo, fundado en valores éticos de transparencia. Tales elementos son esenciales en la comprensión de lo que sería un modelo alternativo de desarrollo de cara al posneoliberalismo. En el numeral 6.2 se desarrollan más ampliamente los fundamentos y la naturaleza del modelo ecuatoriano.

En el caso de Nicaragua, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012 (PNDH) del presidente Daniel Ortega, actualizado en 2009, hace una severa crítica al modelo neoliberal en la que se parte de la premisa de que “el libre mercado es imperfecto y que para corregir las fallas existentes es necesario la intervención del Estado para crear un sistema regulatorio apropiado”. Otra premisa del plan es la de que el mercado produce resultados socialmente no deseables en términos de desigualdad, lo que demanda también la intervención del Estado (República de Nicaragua, 2009).

A partir de las premisas anteriores, el PNDH plantea como fundamentos de acción la intervención del Estado en lo económico, social, ambiental y cultural, una política social a favor de los pobres, la capitalización de los mismos con programas concentrados en la producción de alimentos y el fortalecimiento del proceso democrático, entre otros (República de Nicaragua, 2009). Esto se concreta en 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: gratuidad de la salud y educación básica, acceso con equidad a los servicios públicos y privados, mercado y comercio justo, consumo y desarrollo con equilibrio ambiental, complementariedad económica local, regional e internacional; fomento a la asociatividad entre los micros, pequeños y medianos productores, fortalecimiento del Estado y estabilización justa de los mercados; todo ello dentro del marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (República de Nicaragua, 2008).

En la misma dirección de los planteamientos de Bolivia, Ecuador y Nicaragua van los procesos vividos durante más de una década en Venezuela con la llegada al Gobierno de Hugo Chávez Frías quien ha planteado el “Socialismo del siglo XXI” como alternativa de desarrollo para América Latina. Es evidente que el presidente Chávez ha sido un animador de la crítica al neoliberalismo. Su actual Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 es el Primer Plan Socialista (PPS) dentro del Proyecto Nacional Simón Bolívar iniciado en 1999, con el que se pretende refundar a Venezuela para orientarla hacia el “Socialismo del Siglo XXI”, mediante las siguientes directrices:

- a) Nueva ética socialista: se trata de refundar la nación venezolana a partir de valores y principios socialistas y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar.
- b) Suprema felicidad: lograda a partir de una estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno de modo que todos vivan en condiciones similares, en dirección a lo que Simón Bolívar llamaba “la suprema felicidad social”.
- c) Democracia protagónica revolucionaria: a partir de la consolidación de la organización social de modo que las debilidades individuales se transformen en fuerza colectiva que impulse la Revolución Bolivariana.
- d) Modelo productivo socialista: construido a partir de la eliminación de la división social y de la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de la riqueza subordinada a la reproducción del capital (República Bolivariana de Venezuela, 2007).

Como se desprende de las directrices anteriores, el “Socialismo del Siglo XXI” implica una confrontación entre lo que el PPS llama el “viejo sistema (el capitalismo)” basado en el individualismo egoísta, la codicia personal, el afán desmedido de lucro y la subcultura de la corrupción y el soborno como medios de acumulación de bienes y dinero; y un nuevo sistema (el Socialismo)”, basado en la solidaridad humana, la realización colectiva de la individualidad, la satisfacción racional de las necesidades fundamentales y la cultura del trabajo creador y productivo, expresados en objetivos de justicia social, economía productiva, democracia bolivariana, ocupación y consolidación del territorio, fortalecimiento de la soberanía nacional y promoción de un mundo multipolar (República Bolivariana de Venezuela, 2007).

El camino recorrido por estos cuatro 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 de poder que se oponen a los cambios. En Bolivia se vivió en el 2008 una fuerte crisis política expresada en enfrentamientos internos y actos de desobediencia civil y política que pusieron 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 en el año 2002 y han mantenido una permanente movilización y protesta en contra de las reformas impulsadas por el Gobierno. En Honduras fue depuesto el presidente Manuel Zelaya en el año 2009 acusado de alinearse con el modelo de Chávez y en Ecuador hubo una intentona de golpe de

Estado en el 2010. Todos estos hechos ponen en evidencia los grandes desafíos que enfrenta la implementación de alternativas de desarrollo distintas al modelo imperante. 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 y enfoques de los modelos alternativos planteados, constituyen embriones de un futuro esperanzador.

3. Políticas territoriales

En este apartado se hace una breve revisión de la incorporación del territorio en las políticas públicas de los países latinoamericanos. 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 implementadas, territoriales y sectoriales, con incidencia territorial. Se examinan las políticas de desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización territorial y desarrollo territorial.

3.1 Desarrollo regional

Las políticas de desarrollo regional se comenzaron a efectuar en América Latina desde los años cuarenta en un intento por resolver los problemas de iniquidad 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, p. 26-33), en la cual se destacan cuatro estrategias ejecutadas entre las décadas de los años cuarenta y ochenta: 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 estrategias 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 sectoterritoriales, 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 exitosa en cuanto a su objetivo central de equilibrar las condiciones del desarrollo económico regional, según lo reconocieron estudiosos del tema como Carlos de Mattos, Sergio Boisier y José Luis Coraggio, cuyos planteamientos fueron sintetizados por Massiris (2006, p. 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).

3.2 Ordenamiento territorial

Las políticas de ordenamiento territorial se inician en América Latina desde finales de los años sesenta ligadas a actuaciones de regulación del uso del suelo urbano (Tabla 8).

En los años ochenta del siglo pasado, la visión del ordenamiento se amplió 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 mediante planes de desarrollo urbano.

En la primera mitad de los noventa se celebró 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. Como resultado de dicha cumbre se estableció la “Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica”, en la que uno de los compromisos que asumieron los países firmantes fue el de iniciar las acciones necesarias a efectos de establecer planes de ordenamiento territorial con un enfoque ambiental.

En la segunda mitad de los noventa, los países latinoamericanos intensificaron sus políticas ambientales al crear ministerios específicos para estas, y desarrollaron políticas de ordenamiento territorial que incorporaron en sus planes variables

Tabla 8. Normas de regulación del uso del suelo urbano. América Latina. 1968-1980

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 del Municipio.
1979	Colombia	Ley 9 (Código sanitario) introduce regulaciones al uso del suelo urbano como competencias Municipales.

Fuente: elaboración propia.

ambientales y culturales, especialmente asociadas a zonificaciones de usos del suelo, considerando las potencialidades del mismo y a la necesidad de preservar, conservar o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural. Hacia finales de la década del 2000, casi todos los países latinoamericanos habían establecidos políticas de ordenamiento con diferentes énfasis o enfoques (Figura 14) y formulado planes y leyes en los que se establecían diferentes instrumentos de gestión territorial, entre los que se destacan instrumentos de ordenamiento territorial (Tabla 9).

Dentro de este contexto, el ordenamiento territorial se concibe como una política planificada que integra objetivos ambientales (desarrollo sostenible) y territoriales (desarrollo territorial), destinada a regular el uso y ocupación de territorios urbanos y rurales en distintas escalas, así como a 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 el respeto a la diversidad cultural.

Aunque ha habido algunos logros en la ejecución de esta política en algunos espacios locales de América Latina (Massiris, 2006, p. 221-224), el resultado general ha sido modesto en cuanto al objetivo de regular y controlar el uso, la ocupación y la



Figura 14. Enfoques de ordenamiento territorial en América Latina. 2009.

Fuente: elaboración propia.

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 dicho planes, tal como lo ilustra Massiris (2006, p. 214-220).

Tabla 9. Instrumentos de gestión territorial en América Latina. 2011

PAÍS	INSTRUMENTOS
Argentina	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2016). Planes provinciales y municipales de OT.
Bolivia	Ordenamiento Territorial como estrategia nacional de desarrollo. Replanteamiento de la política (Evo).
Brasil	Política nacional de desarrollo regional. Zonificación ecológica económica.
Colombia	Planes municipales de Ordenamiento Territorial Municipal. Planes de ordenación de Cuencas.
Costa Rica	Política de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible (Ley Orgánica de Ambiente, 1996).
Cuba	Esquema de OT y Plan Nacional de OT y Urbanismo. Planes territoriales.
Chile	Estrategia para el desarrollo regional
Ecuador	Ley de Gestión Ambiental (1999) contempla estrategia y Plan Nacional de Ordenamiento Territorial con Énfasis Ambiental (físico espacial). Constitución Política de 2008. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010.
El Salvador	Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2015).
Honduras	Ley y Plan Nacional de OT. Planes Territoriales.
México	Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Regional (Mesorregiones). Programa Nacional de OT y Desarrollo Urbano. Ordenamiento Ecológico Territorial.
Nicaragua	Política General para el Ordenamiento Territorial (2001). Reformulación de la Política Territorial (Daniel Ortega).
Panamá	Ley de OT para el Desarrollo Urbano. Plan Nacional de OT.
Perú	Ordenamiento Territorial Ambiental (Ley General Ambiental). Zonificación ecológica económica.
Puerto Rico	Planes municipales de Ordenamiento Territorial.
República Dominicana	Política Nacional de Desarrollo y OT Urbano (PNDOTU), 2002.
Uruguay	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible. Planes territoriales.
Venezuela	Reformulación de la política territorial.

Fuente: elaboración propia.

El ordenamiento territorial constituye el principal instrumento de planificación del desarrollo territorial sostenible, razón por la cual este tema se trata más ampliamente en el capítulo 5.

3.3 Descentralización territorial

Como ya se vio en el numeral 2.1.2, la descentralización territorial consiste en la redistribución del poder entre el gobierno central y las entidades territoriales con el propósito de 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 política descentralizadora de los países latinoamericanos tomó fuerza en los años ochenta, asociada al modelo económico neoliberal que requería nuevas estrategias de gestión territorial que garantizaran la gobernabilidad, gobernanza y competitividad que este sistema demandaba, especialmente relacionadas con la eficiencia fiscal, la

territorialización de los servicios públicos²⁷, la descongestión de la administración pública, una mayor gobernabilidad democrática y transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos. Para esto, las políticas de desarrollo regional y de ordenamiento territorial no eran eficaces, razón por la cual se impulsó la política de descentralización territorial con la que 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. Se pretendía, de igual modo, acercar el gobierno a los ciudadanos, lograr un mayor control social y transparencia en la gestión pública, en un contexto de mayor autonomía y de competencia política que generaría innovaciones sociales en la gestión y participación territorial. Por ese camino sería posible una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima localización de los servicios públicos y, con ello, disminuir los desequilibrios territoriales y aliviar la pobreza (Mascareño, 2008).

La implementación de políticas de descentralización en los países de América Latina se ha basado en dos estrategias articuladas: el ordenamiento de los niveles territoriales de gobierno y gestión pública (división territorial del Estado) y la descentralización (administrativa, fiscal y política) y autonomía territorial.

La primera estrategia tiene que ver con la división territorial a partir de la cual se vertebra la gestión pública. A este respecto, predomina en América Latina una organización político-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 negativamente sobre 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 del 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 & Martínez-Vázquez, 2004, p. 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

²⁷ Ajuste de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales.

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; del mismo modo, un aeropuerto puede servir a dos o más ciudades cercanas. 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, p. 62). En el caso colombiano, no ha existido voluntad política para cumplir el mandato de incorporar nuevas entidades territoriales en la organización espacial del Estado, especialmente en lo pertinente a las regiones y provincias que respondan a la realidad social, cultural e histórica del país en la actualidad. El poder central ve en esto un peligro para el control y el dominio territorial que ostentan y han preferido mantener la actual división territorial absolutamente disfuncional para una gestión de un desarrollo territorial más equilibrado.

La segunda estrategia se ha manifestado en acciones de descentralización política, administrativa y fiscal. En la descentralización política son evidentes algunos logros en los países de América Latina, a juzgar por el indicador de elección popular de alcaldes que se observa en la Tabla 10. Para 1995, más del 60% de los países de América Latina había adoptado la elección democrática de los alcaldes.

Tabla 10. Designación de autoridades locales.

PAÍSES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Argentina																				
Bolivia																				
Brasil																				
Chile																				
Colombia																				
Costa Rica																				
Cuba																				
Ecuador																				
El Salvador																				
Guatemala																				
Haití																				
Honduras																				
México																				
Nicaragua																				
Panamá																				
Paraguay																				
Perú																				
República Dominicana																				
Uruguay																				
Venezuela																				

No hay alcaldes o son designados

Elección por Consejos

Elección directa

Fuente: adaptado de ILPES, 2007.

Tabla 11. Funciones de gobiernos locales en algunos países de América Latina.

	Educación	Salud	Agua y Saneamiento	Vivienda	Transporte	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 prevención de 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, comités emergencia
Perú	Alfabetización	X	X	X				Empleo, fomento empresas
Uruguay		X		X			X	Conservación de playas

Fuente: tomado de ILPES (2007).

La descentralización administrativa también muestra indicadores positivos en algunos países en cuanto a la transferencia de competencias de la instancia nacional a las instancias regionales y locales, como en los casos de Chile, Colombia, Argentina y Nicaragua (Tabla 11). 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 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.

En síntesis, no se observan avances significativos en los aspectos esenciales de la descentralización. Existen, más bien, fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales y locales y, concomitantemente, a dar autonomía a estos territorios en la gestión del desarrollo, manteniendo la dependencia económica de éstos, lo cual ha impedido un avance relevante en la autonomía de los poderes regionales y locales, manteniéndose el centralismo asfixiante que padece la mayoría de los países latinoamericanos. En este sentido, es evidente el dominio de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales, y de las sectoriales sobre las territoriales. El fracaso de la descentralización es también cierto respecto a sus finalidades sociales, en tanto que no se han reducido las desigualdades en el desarrollo territorial ni social. América Latina es hoy la región socialmente más desigual del mundo como lo ha indicado el PNUD, con una población superior al 30 % en condiciones pobreza que, en algunos casos, como los de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay supera el 50%.

3.4 Desarrollo territorial y regionalización

Otro instrumento de gestión territorial lo constituye el desarrollo territorial. Desde la perspectiva neoliberal, dicho desarrollo se concibe como un proceso de transformación productiva y organizativa donde los actores sociales del territorio aprovechan las potencialidades (Göske, 2001). Se trata de un concepto en el que el territorio se usa como un factor productivo, por tanto, su valor radica en las potencialidades endógenas que ofrece al logro de objetivos de productividad y competitividad. Esto se observa en las estrategias territoriales utilizadas, las cuales son de carácter neoregional²⁸ y sectoterritorial.

Las estrategias neoregionales se expresan en regionalización (arriba-abajo) con fines de territorialización de políticas plurisectoriales transversales (ambiental, ciencia, tecnología) o sectoriales (fomento productivo, desarrollo empresarial). Se habla aquí de regiones virtuales, regiones transfronterizas, regiones urbanas, ciudades-región, ecorregiones, regiones estratégicas y regiones competitivas. En estas regionalizaciones, los recursos naturales se entienden como capital natural y la población e infraestructuras se entienden como capital social, los cuales son localizados y evaluados para determinar el potencial endógeno de desarrollo, a partir de cuyos resultados se orientan los estímulos e inversiones tanto públicas como privadas. Las estrategias sectoterritoriales se orientan al desarrollo económico local (abajo-arriba) desde políticas de desarrollo endógeno, basado en las fortalezas propias de los territorios locales (Moncayo, 2005). En ambas estrategias, el desarrollo territorial está a merced de los mecanismos reguladores del mercado que son los encargados de los efectos distributivos de los beneficios de la economía, con los inconvenientes planteados en los numerales 2.2.1 y 2.2.2.

Esta visión del desarrollo territorial no coincide con la óptica del desarrollo territorial sostenible. Bajo esta última no es posible hablar de desarrollo solo en función de indicadores de productividad y competitividad, pues estos solo reflejan el progreso de unos pocos agentes sociales (grandes empresarios, grupos financieros, empresas multinacionales) y no son indicadores del mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los miembros de la sociedad, como tampoco de un manejo adecuado del medio ambiente.

Bajo la concepción neoliberal productivista, el desarrollo territorial se asocia con las ventajas competitivas existentes (potencial endógeno de desarrollo), dejando de lado otros aspectos ligados al valor ecológico de los ecosistemas, de la diversidad cultural, la biodiversidad, la compatibilidad social y ecológica de las tecnologías y las necesidades sociales de la población, que son consustanciales al desarrollo territorial sostenible,

²⁸ Este concepto hace referencia a una nueva concepción de lo regional en la que se ignoran aspectos clave de las regiones como el de la contigüidad geográfica, propinquidad espacial, historicidad, integridad siconatural, etc. para dar mayor importancia a aspectos económicos, asociados a la productividad y competitividad.

pues expresan sus dimensiones geográfica, ambiental y humana que se desarrollan en el numeral 4. Considerando tales dimensiones, el desarrollo territorial de los países latinoamericanos debe contemplar la articulación de distintas estrategias de desarrollo de acuerdo con la naturaleza particular de los territorios. En un mismo territorio se podrán armonizar estrategias de aprovechamiento económico del potencial endógeno para una producción competitiva acompañada de acciones del Estado que apunten a la reducción de la pobreza, al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a la reducción de los efectos del cambio climático y de los riesgos de desastres. Estos objetivos deben estar siempre presentes, de modo articulado, dando prelación a los objetivos que apunten a resolver problemas fundamentales, especialmente de carácter social y ambiental, en cada territorio. Si en esta perspectiva se asume la estrategia de regionalización para el desarrollo territorial, entonces la diferenciación regional expresará diversas problemáticas y necesidades territoriales: regiones para la productividad y competitividad, regiones para reducir la pobreza y las iniquidades sociales y territoriales del desarrollo, regiones para la conservación, preservación o recuperación de los recursos naturales y la protección ambiental, regiones para políticas de ciencia y tecnología, etc. Tal diferenciación no constituye una fragmentación de la integridad del desarrollo territorial, pues en cada una habrán de considerarse las dimensiones social, económica y ambiental del territorio, sino un reconocimiento a las particularidades de estos, cuyas estructuras espaciales, potencialidades y problemas son diferentes y plantean objetivos y estrategias igualmente diferentes pero articuladas.

3.5 Síntesis

La rápida revisión de la gestión territorial en América Latina y su instrumentación a partir de las políticas territoriales anteriores, muestra el dominio de las políticas sectoriales y plurisectoriales sobre las territoriales, a pesar del significativo avance en instrumentos de planificación territorial que se muestra en la Tabla 9. El ordenamiento territorial ha estado subordinado a los objetivos y metas macroeconómicas y a las políticas de desarrollo económico. Las políticas de desarrollo regional y regionalización han sido concebidas desde una perspectiva sectorial y 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. No se ha logrado potenciar el ordenamiento territorial para incidir positivamente en el bienestar humano, mediante 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. La descentralización territorial, por su parte, ha enfrentado la oposición de fuerzas contra descentralizadoras que luchan por mantener el poder del nivel central y la subordinación a este de los niveles regionales, subregionales y locales. Ni siquiera en los países federales de América Latina ha sido posible lograr la anhelada autonomía territorial para la gestión del desarrollo territorial.

4. Dimensiones del desarrollo territorial sostenible

De acuerdo con el marco conceptual planteado en el numeral 1, el desarrollo territorial sostenible (DTS) se concibe a partir de la integración de cuatro dimensiones clave: geográfica, ambiental, humana y política, las cuales se examinan a continuación.

4.1 Dimensión geográfica

El DTS concibe el desarrollo a partir de la integración de tres elementos esenciales: la naturaleza, la sociedad y el territorio vistos desde una perspectiva geográfica, expresada por dos condiciones interrelacionadas: la territorialidad y la cohesión territorial, las cuales se examinan a continuación:

4.1.1 Territorialidad del desarrollo sostenible

De acuerdo con lo planteado en el numeral 1, la territorialidad del desarrollo implica vincular las cualidades geográficas del territorio al desarrollo, es decir, las condiciones naturales, sociales, culturales y políticas. De este modo, la gestión del desarrollo territorial sostenible se lleva a cabo en espacios concretos con características geográficas específicas que hay que conocer adecuadamente para que las políticas, las normas, los planes y las acciones sean pertinentes y efectivos. En el numeral 1 se plantearon cuatro cualidades básicas del territorio que son claves para la comprensión de la dimensión geográfica del DTS: diversidad geográfica, escalaridad, temporalidad e integralidad.

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 términos de la economía de mercado, pero amigables con el medio ambiente y respetuosas de las particularidades 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 global.

La escalaridad, por su parte, reconoce que el desarrollo territorial sostenible debe concebirse y gestionarse atendiendo a la escala territorial de actuación (local, subregional, regional, nacional, internacional). A cada escala corresponden unos problemas y actuaciones específicas. Asimismo, en cada territorio se expresan de manera simultánea las distintas escalas señaladas (multiescalaridad), la cual le plantea al DTS la necesaria coordinación y articulación de acciones públicas y privadas, tanto verticales como horizontales, planteadas en el numeral 1.2.

En relación con la temporalidad, el DTS considera las dinámicas de cambio que han llevado al orden territorial (estructuras territoriales) presente y sus perspectivas de evolución. Se trata de estructuras territoriales complejas o multidimensionales que implican “la interacción entre actores concretos con capacidad de decisión sobre los recursos locales al interior de un tejido social y económico” (Göske, 2001). De este modo, el DTS incorpora la dimensión política connatural a los territorios, expresada en la confrontación de estrategias, convergentes y divergentes de los actores sociales que los 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 con 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 con el sistema económico dominante y sus respectivos mecanismos de apropiación territorial.

Finalmente, desde una perspectiva integral, el DTS considera la territorialidad de las actividades humanas examinándolas en su relación con las condiciones ambientales específicas, las estructuras de poder existentes, el modo de producción dominante con sus respectivas formas culturales, los cuales constituyen condicionantes, obstáculos o potencialidades para el desarrollo. De esta manera, la política de desarrollo territorial sostenible pone límites espaciales a la localización de la población, las actividades productivas y las infraestructuras, con el propósito de armonizar las actividades productivas a efectos de reducir las desigualdades sociales y territoriales, y defender el patrimonio natural y cultural, aspecto para el cual la planificación territorial cumple una función importante, como se verá en el capítulo 5.

4.1.2 Cohesión territorial

La cohesión territorial apunta a la justicia socioterritorial. Hace referencia a la equidad e integridad territorial del desarrollo socioeconómico (cohesión socioeconómica)

y a la coherencia de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial (Comisión Europea, 2004, p. 27). Con ello se logra el propósito del DTS de armonizar el conjunto de políticas que tienen repercusiones territoriales y potenciar la coordinación y cooperación interadministrativa e integración y estructuración territorial.

La cohesión territorial es coherente con la cualidad de integralidad del territorio planteada en el numeral 1.2, al unir las dimensiones económica y social desde una perspectiva espacial y ambiental tomando el territorio como elemento articulador. De este modo, se trascienden las aproximaciones sectoriales expresadas por los conceptos de cohesión social y económica, y exige una mejor integración de la política pública y una mayor coordinación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Davoudi, 2007, p. 71).

De acuerdo con lo planteado en el numeral 2.2, en América Latina se observa una cohesión social y territorial bastante débil debido a las fragmentaciones territoriales existentes tanto en la integración espacial y funcional de los territorios como en la segregación socioespacial que se aprecia en todas las escalas territoriales como resultado de la lógica espacialmente concentradora y socialmente excluyente de la economía capitalista. La ausencia de cohesión social en los países de América Latina es clara en el informe del PNUD sobre desarrollo humano examinado en el numeral 2.2.2, en el cual esta institución reconoce y documenta el hecho de que los países latinoamericanos presentan los valores de desigualdad y exclusión social más altos del mundo.

La cohesión territorial tiene que ver también con la coherencia de las actuaciones sectoriales que tiene repercusiones territoriales, aspecto que se relaciona con la gestión del desarrollo territorial, tratado en el numeral 2.1.2. No puede lograrse un desarrollo territorial integral, socioeconómicamente cohesionado a partir de una gestión del territorio sin visión territorial. Dicha visión lleva implícita la articulación y coordinación de acciones de impacto territorial en un sentido tanto horizontal como vertical que se planteó arriba. Para lograr esta coordinación se requieren cambios de fondo en la organización institucional y la cultura de la gestión pública, así como en la gobernanza territorial, tema que se trata en el numeral 4.4.

4.2 Dimensión ambiental

La dimensión ambiental del DTS se nutre de aportes hechos en los últimos cuarenta años en América Latina dentro de la discusión del desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible (DS) como concepto y visión del desarrollo en América Latina tuvo en el “ecodesarrollo” una primera aproximación en la década de los setenta. El término

fue propuesto por Ignacy Sachs²⁹ para indicar la conciliación entre crecimiento económico y la conservación de los ecosistemas en aras de mantener las condiciones de habitabilidad del planeta. 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 (Salinas, 1998).

El enfoque del ecodesarrollo llegó a los países latinoamericanos en los años ochenta, pero tuvo una vida muy corta³⁰, pues rápidamente fue absorbido por el concepto de desarrollo sostenible impulsado a partir del Informe Brundtland *Nuestro futuro común* en 1987. Posterior a este informe y previo a la Cumbre de Río de 1992, los países latinoamericanos hicieron 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 (Tabla 12).

El concepto de desarrollo sostenible adoptado por la comisión en referencia va en la dirección del concepto planteado en el informe Brundtland, entendido como un “proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y las reformas institucionales se realizan en forma armónica, ampliándose el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente

²⁹ Consultor de las Naciones Unidas para asuntos de medio ambiente y desarrollo.

³⁰ En 1974 se celebró en la ciudad de México un simposio de expertos organizado por el PNUMA y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), presidido por Bárbara Ward, en el que estuvo presente Ignacy Sachs. En la declaración que resultó de dicho simposio (Declaración de Cocoyoc) se incluyó el término ecodesarrollo. No obstante, días después, el entonces jefe de la diplomacia norteamericana, Henry Kissinger, manifestó al Presidente del PNUMA su desaprobación del texto de la Declaración y pidió el retoque de su vocabulario, en especial el uso del término ecodesarrollo, considerado por el gobierno norteamericano como contrario a su ideología. A partir de entonces, no se volvió a mencionar en este tipo de eventos y fue reemplazado posteriormente por el término desarrollo sostenible, más afín a la concepción productivista del desarrollo impulsada por Estados Unidos.

Tabla 12. Líneas maestras y estrategias de desarrollo sostenible, según la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe, 1991

LÍNEAS MAESTRAS	ESTRATEGIAS
ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	a) Fortalecimiento de actividades generadoras de ingreso y empleo, y elevación de la productividad de las pequeñas empresas agrícolas, industriales y de servicios. b) Aprovechamiento del esfuerzo de las comunidades para el mejoramiento de sus condiciones de vida. c) Fortalecimiento del nivel municipal en la gestión del desarrollo. d) Control gubernamental de bienes colectivos: carreteras, servicios públicos, saneamiento básico, educación, espacio público. 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. f) Garantizar a la población menos favorecida el acceso a la educación en todos los niveles.
APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES	a) Uso y manejo sostenible del agua: ordenación de cuencas <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. b) Uso y manejo sostenible del suelo <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 tres 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. c) Uso y manejo sostenible de la cobertura vegetal y conservación de la biodiversidad <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.
ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO	a) Inducir la localización adecuada de la población, las actividades económicas, equipamientos e infraestructuras en relación con el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la prevención de desastres. b) Establecer los usos del suelo de acuerdo con su vocación ecológica. c) Preservación del patrimonio cultural.
DESARROLLO TECNOLÓGICO COMPATIBLE CON LA REALIDAD SOCIAL Y NATURAL	Estímulo de la investigación para la generación de nuevo conocimiento y la innovación tecnológica orientado a: <ul style="list-style-type: none"> 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.

LÍNEAS MAESTRAS	ESTRATEGIAS
	<ul style="list-style-type: none"> f) Promoción de la investigación agronómica y biotecnológica. g) Tecnologías geoespaciales aplicadas al uso de los recursos naturales. h) Prevención de desastres.
NUEVA ESTRATEGIA ECONÓMICA-SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> a) Transformación productiva con equidad: impulso prioritario a sectores más dinámicos, aumento de 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.
ORGANIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL	Democracia participante a partir de una sociedad civil actuante organizada.
REFORMA DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> 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.

Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe (1991).

para América Latina y el Caribe, 1991, p. 51). En su aplicación a la realidad latinoamericana, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe incorpora el ordenamiento territorial como una de las siete líneas maestras mencionadas. Pero el ordenamiento no es suficiente para lograr el desarrollo sostenible, pues este 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 ordenación de cuencas, el mejoramiento de las prácticas productivas agropecuarias, la racionalidad ecológica de la agricultura y una agenda ambiental centrada en cambios en uso del suelo, por ejemplo, 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 (Tabla 12).

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.

Sin duda, este esfuerzo de conceptualización constituyó en su momento un avance significativo en la comprensión de la complejidad y multidimensionalidad del concepto de desarrollo sostenible, siendo uno de sus principales aportes la introducción de la visión territorial en su comprensión.

En 1992 se produjo la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la que se insiste en el ser humano como centro de la preocupación del desarrollo sostenible (DS), el cual debe responder equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. En este contexto, la declaración en referencia establece la erradicación de la pobreza como uno de los requisitos indispensables del DS. Del mismo modo, se insiste en la necesidad de incorporar la protección del medio ambiente como parte integrante del proceso de desarrollo y no de modo aislado, así como el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y científicas.

Otros elemento destacable del concepto de desarrollo sostenible planteado en la Declaración de Río es su consideración de las diferencias geográficas entre los territorios, expresada en el planteamiento diferencial de las normas, los objetivos de ordenamiento y las prioridades ambientales de acuerdo con las condiciones ambientales y de desarrollo particulares de los territorios. En este sentido, las normas aplicadas por algunos países o territorios subnacionales pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países o territorios subnacionales, como en el caso de las comunidades indígenas; para las cuales la declaración demanda de los Estados el reconocimiento de su identidad, cultura e intereses y su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible, a partir de sus conocimientos y prácticas tradicionales las cuales se consideran fundamentales en la ordenación del medio ambiente (Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

Posterior a la Declaración de Río, en el ámbito centroamericano se institucionalizó en el año 1994 el concepto de desarrollo sostenible, a partir de la Alianza para el Desarrollo Sostenible firmada por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice, reunidos en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, celebrada en Managua (Nicaragua). La justificación de dicha alianza estuvo ligada a la existencia de situaciones ambientales negativas: contaminación en el agua, el aire y el suelo, y pérdida acelerada de la diversidad biológica, en especial de los bosques naturales,

lo cual ponía de manifiesto “la necesidad de fortalecer la dimensión ambiental en la toma de decisiones económicas públicas y privadas, así como la participación de la sociedad civil en la gestión de la conservación del medio ambiente” (Cumbre Ecológica de Presidentes Centroamericanos, 1994). En el documento suscrito se adopta un concepto de desarrollo sostenible en la misma dirección de los examinados anteriormente, entendido como:

“Proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras” (Cumbre Ecológica de Presidentes Centroamericanos, 1994).

En el concepto anterior se percibe la integridad del desarrollo sostenible en cuanto a que solo es posible en un contexto de armonía y compatibilidad entre la economía, el medio ambiente y las condiciones de vida de la población. En este sentido es destacable el énfasis que se hace en las Bases de la Alianza para el Desarrollo Sostenible planteadas en el documento en referencia, en la necesidad de lograr una democracia plena, un crecimiento económico con equidad, el desarrollo social y el manejo sostenible de los recursos naturales, y el mejoramiento de la calidad ambiental. Para los presidentes centroamericanos los aspectos políticos, sociales, económicos y ambientales están estrechamente integrados y deben concebirse y manejarse de esa manera en las políticas de desarrollo. Textualmente afirman lo siguiente:

“La democracia, caracterizada por la participación social en las decisiones que afectan a la sociedad, demanda que las políticas públicas y las formas de producir y convivir de los ciudadanos sean amplias y participativas, asimismo, para tener éxito en el combate a la pobreza es necesario que haya crecimiento económico, y para que exista, es necesario que mejore la calidad del recurso humano y realizar acciones que mejoren las oportunidades económicas de los más desfavorecidos mediante una política social. La democracia y el desarrollo económico y social, no son sostenibles si no se conserva el medio ambiente y los recursos naturales” (Cumbre Ecológica de Presidentes Centroamericanos, 1994).

A manera de síntesis, se puede afirmar que hoy coexisten diversas aproximaciones conceptuales al problema de la sostenibilidad del desarrollo, desde las que enfatizan en la reducción de la contaminación y el manejo de los residuos hasta las que plantean un cambio sustancial del desarrollo capitalista. Estas concepciones tienen, sin embargo, algo en común y es que buscan un nuevo equilibrio entre el aprovechamiento de

los recursos y condiciones naturales, y la atención a las necesidades humanas de las generaciones actuales y futuras (Gudynas, 2009). Eduardo Gudynas agrupa las diferentes aproximaciones a la sostenibilidad del desarrollo en tres grandes corrientes: sostenibilidad débil; sostenibilidad fuerte y sostenibilidad superfuerte.

La *sostenibilidad débil* acepta, según Gudynas, la modificación de los procesos productivos actuales para reducir el impacto ambiental y valora la conservación como necesaria para el crecimiento económico. Se trata de una aproximación utilitarista, tecnocrática y antropocéntrica que le apuesta a reformas técnicas, a las regionalizaciones estratégicas vistas desde el productivismo y el eficientismo, al uso de instrumentos económicos y a la utilización frecuente de los conceptos de capital natural, capital social, contabilidad ambiental, consumo verde y de bienes y servicios ambientales, entre otros. Por su parte, la *sostenibilidad fuerte* plantea que no toda la Naturaleza puede ser reducida a un capital natural y enfatiza en la necesidad de asegurar la supervivencia de especies y la protección de ambientes críticos, más allá de su posible uso económico. Finalmente, la *sostenibilidad superfuerte*, reconoce en el medio ambiente, además del valor económico, una diversidad de valores de tipo cultural, ecológico, religioso o estético, que se consideran igual o más importantes (Gudynas, 2009).

Bajo esta concepción es muy común el uso del concepto de “patrimonio natural”, entendido, según Gudynas, como un acervo que se recibe en herencia de nuestros antecesores y que debe ser mantenido, legado a las generaciones futuras, y no necesariamente vendible o comprable en el mercado” (Gudynas, 2009). Esta última concepción es la que anima al proceso de refundación nacional que se vive en Bolivia y Ecuador y, en el cual, se rompe radicalmente con la concepción de desarrollo y los valores capitalistas para proponer un nuevo modelo o patrón basado en el reconocimiento de la pluralidad de valores (biopluralismo), en el que las condiciones ambientales son parte sustancial del “buen vivir” o del “vivir bien”, tema tratado en el numeral 2.4.3 y ampliado en los numerales 6.2 y 6.3.

4.3 Dimensión humana

La dimensión humana del DTS incorpora aportes conceptuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) relativos al concepto de Desarrollo Humano Sostenible (DHS) planteado por esta entidad desde su cuarto informe publicado en el año 1993.

Para el PNUD, el DHS no valora la vida en función de la producción de bienes materiales por muy importantes que sean, ni valora la vida de una persona más que la de otra. Textualmente afirma: “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). El desarrollo,

afirma el PNUD, debe posibilitar a todos los individuos que aumenten su capacidad humana en forma plena y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político (PNUD, 1994, p. 15). Para el PNUD, el “universalismo de las reivindicaciones vitales” constituye el fundamento del DHS. Se trata de permitir a todas las personas, sin distingos de raza, credo o condición social o política, llevar una vida plena, prolongada, saludable y con conocimientos tanto para las generaciones actuales como las futuras dándole, con ello, al concepto de sostenibilidad un sentido de equidad tanto generacional como intergeneracional (PNUD, 2010^a, p. 34). En este contexto, el desarrollo no es humano ni sostenible si mantiene condiciones de iniquidad social o de falta de equidad en las oportunidades para que las personas desarrollen sus potencialidades y opciones de vida. Tiene, por tanto, un claro sentido de justicia social y no de caridad.

Según el concepto de DHS del PNUD, es erróneo que una sociedad focalice su desarrollo en la acumulación de riqueza material, por dos razones: la primera, porque la acumulación de riqueza no es necesaria para que los individuos o sociedades hagan realidad algunas importantes opciones humanas como la democracia, el respeto a los derechos y el tratamiento igualitario; la segunda, porque las opciones humanas van mucho más allá de la acumulación de dinero o bienestar económico. Se puede desear gozar de una vida larga saludable, acumular conocimientos, participar libremente y sin miedo en la vida comunitaria, respirar aire puro y disfrutar de un medio ambiente limpio y ordenado, como también se puede desear vivir en unas condiciones sociales y políticas que faciliten la paz mental derivada de la seguridad en los hogares, en el trabajo y en la movilidad urbana y rural. Para el PNUD, la verdadera riqueza de una nación está en su gente, de modo que “una obsesión por la creación de riqueza material puede eclipsar el objetivo último de enriquecer la vida humana” (PNUD, 1994, p. 17).

Desde la perspectiva de sostenibilidad, el DHS entraña la obligación moral de hacer por las generaciones futuras lo que las anteriores hicieron por nosotros, lo cual, según el PNUD, significa que no debemos hipotecar la vida de las generaciones futuras transfiriéndoles deudas económicas, sociales y ecológicas derivadas de nuestro estilo de vida. Tales deudas, anota el PNUD, “toman prestado del futuro. Roban a las generaciones venideras sus opciones legítimas. Por ese motivo la estrategia de DHS consiste en reponer todo el capital –físico, humano, y natural– con el fin de mantener la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades, al menos en el mismo nivel que la generación actual” (PNUD, 1994, p. 20). Tal planteamiento demanda cambios profundos en los patrones de consumo actual y en general del estilo de vida que llevamos, el cual es insostenible. Dicho estilo de vida deriva de unas relaciones capitalistas de producción, basadas, entre otros, en el individualismo y la ambición desmedida, la acumulación de riqueza material, la mercantilización de las

necesidades humanas, la depredación de recursos naturales y generación de daños ambientales irreversibles, el desprecio de otras culturas y la concentración social y territorial de la riqueza producida, expresada en una inmensa mayoría de individuos y territorios sometidos a situación de pobreza y miseria, y unos pocos individuos y territorios ricos. Bajo tales condiciones no podrá haber desarrollo sostenible posible o, como dice textualmente el PNUD, “a menos que se enfrenten los problemas de la pobreza, no se podrá garantizar el carácter sostenible del medio ambiente” (PNUD, 1994, p. 22). Esto nos lleva a pensar que la aplicación real del desarrollo sostenible comienza por el establecimiento de una nueva ética del desarrollo fundada en la justicia y la igualdad social y territorial. No puede haber sostenibilidad posible en un mundo en donde, según el PNUD, una cuarta parte son ricos y tres cuartas parte son pobres, la mitad son democráticos y la otra mitad, autoritarios.

En el contexto anterior es clara la necesidad de un modelo alternativo de desarrollo para América Latina que tenga al Estado como protagonista central y la cohesión social y protección ambiental como columnas vertebrales. La cohesión social incluye la justicia social, entendida como eliminación de desigualdades, exclusiones, discriminaciones, respeto a los derechos humanos; la libertad política, entendida como empoderamiento y prácticas democráticas en distintos niveles: libertades políticas, de opinión, participación en decisiones que afecten al individuo o colectivo; y la libertad de oportunidades, entendida como facilidades para acceder realmente (no solo legalmente) al progreso y bienestar: educación, salud, trabajo, saneamiento básico, seguridad, etc.

4.4 Dimensión política

La dimensión política de DTS tiene que ver con la gobernabilidad y la gobernanza territorial, es decir, con la manera como se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Una buena gobernanza territorial para el desarrollo territorial sostenible es aquella que se centra en la acción colectiva, en la interacción entre los distintos actores tanto públicos como privados, en la que la participación social y la cooperación juegan un papel importante. Son cuatro los principios de una buena gobernanza territorial para el desarrollo territorial sostenible: legitimidad, concertación, coordinación y cooperación.

La *legitimidad*, tal como se plantea en el numeral 2.1.2, lleva implícita la idea de equidad, justicia social y democracia. Se funda en la relación armoniosa entre el Estado, la sociedad y los territorios que integran la nación. Se pierde legitimidad cuando las relaciones entre gobernante y gobernados (personas y territorios) dejan de percibirse como válidas, aceptables o justas. En este contexto, no se puede perder de vista que la valoración de la legitimidad tiene una mediación ideológica en una sociedad dividida en clases sociales con distintos intereses, valores y formas

de interpretación de la realidad. De manera que lo que es justo para unos puede ser injusto 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.

La *concertación* como principio de una buena gobernanza para el desarrollo sostenible de los territorios, alude a la armonización del conjunto de intereses actuantes en el territorio. Aquí un elemento clave es la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, específicamente las decisiones de impacto territorial. La gestión del territorio ha de ser, en este sentido, democrática, participante. Una buena gobernanza territorial facilitará la participación ciudadana en los procesos de gestión territorial, lo que significa potenciarla mediante estrategias de comunicación y de estímulo. No se trata de una participación pasiva, de baja densidad y desinformada, como ha ocurrido en la experiencia latinoamericana de ordenamiento territorial, sino activa, de alta densidad y con la participación de actores plenamente informados y documentados.

Ángel Massiris, en su estudio sobre la experiencia de ordenamiento territorial en dieciocho países de América Latina encontró que la participación social en el proceso de ordenamiento territorial se ha dado en grado y formas diferentes. En la mayoría de los países examinados, dicha participación social sólo ha tenido un carácter consultivo sin mayor incidencia en las decisiones finales. Normalmente consiste en usar a unos pocos ciudadanos para tratar de mostrar un plan consensual y, por lo tanto, legítimo socialmente. Predomina en la gestión territorial en América Latina el carácter tecnocrático e impositivo, razón por la cual en la planificación territorial domina la visión de territorio que poseen las instituciones públicas responsables de los planes, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción ordenadora del Estado, generalmente con la complicidad de los funcionarios públicos (Massiris, 2006, p. 58).

Lo expuesto manifiesta la existencia actual de una gobernanza territorial inapropiada para una política de desarrollo territorial sostenible exitosa. Es necesario, en los procesos de gestión territorial de los países de América Latina, “democratizar la democracia”, según palabras de Anthony Giddens (como se cita en Davoudi, 2006, p. 435), lo cual es urgente dado los altos niveles de riesgo e incertidumbre que conllevan las problemáticas territoriales y ambientales. En épocas en las que con el cambio climático los problemas ambientales adquieren unas dimensiones globales se hace indispensable la participación ciudadana en la gestión territorial. Dicha participación no puede quedarse en el extremo de ser simplemente informativa con la intervención de unos pocos ciudadanos, como tampoco en el otro extremo de pretender involucrar a todos los ciudadanos de una nación, región, departamento, comarca o municipio; todo depende de la escala de actuación.

La concertación demanda credibilidad y confianza en las instituciones públicas, aspecto muy débil en la mayoría de los países de América Latina por las condiciones sociopolíticas y económicas descritas en el capítulo 2. En efecto, los fenómenos de corrupción generalizada, la débil democracia existente y la precaria gobernabilidad prevalente han llevado a la pérdida de confianza de la sociedad civil frente a las instituciones públicas y a su desdén frente a la participación en los procesos de gestión territorial a los que son convocados, reduciéndose con ello de manera ostensible la vivacidad democrática. Se percibe por parte de la población, el compromiso de dichas instituciones con los grupos de poder (económicos y políticos) en detrimento del interés colectivo, así como una actividad política electoral basada en el engaño (promesas incumplidas) y la compra de votos, hechos que actúan como elementos disuasivos.

La *coordinación* y cooperación como principios de una buena gobernanza para el desarrollo territorial sostenible plantean un estilo de gobierno en el que la organización institucional y la cultura política y administrativa favorecen la gestión coordinada y la cooperación interinstitucional. El carácter sistémico y multidimensional de la gestión del territorio hace indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen la gestión del desarrollo territorial sostenible, lo cual implica acciones concurrentes y armónicas entre las instituciones de distintos niveles territoriales que tienen jurisdicción administrativa sobre el territorio y entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial. La eficacia de los procesos de coordinación es una cuestión crucial, pues si estos mecanismos no funcionan se corre el riesgo de fracasar en los propósitos que se buscan con la gestión del territorio y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado (Massiris, 2005, p. 23).

En el estudio realizado por Massiris (2006), este autor encontró en los dieciocho países de América Latina que examinó, la inexistencia de una organización institucional que favoreciera la gestión territorial coordinada y la cooperación interadministrativa. Prevalce la inexperiencia en el trabajo interinstitucional así como la ausencia de una cultura del trabajo articulado e interdisciplinario. Son evidentes, en este sentido, las rupturas existentes en la comunicación interinstitucional e, incluso, entre las propias dependencias de un mismo organismo o entidad. Del mismo modo, son comunes en la mayoría de los países latinoamericanos examinados los celos de las instituciones en relación con sus competencias y con la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia de información y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc. Este patrón de gestión administrativa hace necesario generar una nueva cultura de la planificación orientada a facilitar las relaciones interinstitucionales y trabajos interdisciplinarios que hagan posible la acción coordinada, concurrente, armónica y solidaria que demanda la gestión del desarrollo territorial sostenible (Massiris, 2006, p. 215).

5. Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo territorial sostenible

Coherente con la dimensión geográfica del desarrollo territorial sostenible (DTS) planteada en el numeral 4.1, se adopta el ordenamiento territorial como el instrumento apropiado para planificar el DTS, lo cual, a su vez, refuerza la territorialidad del desarrollo sostenible. Mediante este instrumento se ordena el uso y ocupación del territorio en cuanto a la localización de las actividades económicas, las infraestructuras y la población, y se establecen las áreas de protección, conservación o recuperación de ecosistemas según su valor paisajístico, ambiental o cultural.

De acuerdo con lo anterior, el ordenamiento territorial tiene un valor estratégico para el DTS, en la medida en que basado en el conocimiento científico de las potencialidades, limitaciones y problemas del territorio y en su visión integral se puede planificar la utilización del territorio de manera que se reduzcan, controlen, eviten o reviertan los problemas y conflictos existentes por usos incompatibles, como ocurre entre los usos en actividades productivas y los usos de preservación, conservación o recuperación ambiental o con los usos residenciales o comerciales. Del mismo modo, los planes de ordenamiento territorial contribuyen a evitar desastres por efecto de fenómenos naturales y reducen el impacto ambiental, social y económico de estos fenómenos al señalar las áreas óptimas y dimensiones de las actividades económicas, desarrollos urbanísticos e infraestructuras, contribuyendo, con ello, a reducir la vulnerabilidad frente a dichos fenómenos. Adicionalmente, los planes de ordenamiento aportan una visión prospectiva mediante la cual es posible pensar el desarrollo territorial a largo plazo como parte de la construcción de una nueva cultura de la planificación ligada al desarrollo territorial sostenible. También es posible, a partir de la gestión del ordenamiento territorial, contribuir a la gobernabilidad democrática en tanto dichos planes se formulen, adopten y ejecuten de modo democrático, con una participación efectiva e informada de los actores sociales afectados positiva o negativamente por las disposiciones del ordenamiento. Mediante el ordenamiento territorial se hace posible un desarrollo territorial espacialmente ordenado y ambientalmente sostenible.

El planteamiento anterior se ha enriquecido en los últimos años a raíz de los desarrollos que la Unión Europea ha realizado en torno a la ordenación del espacio europeo y a la introducción del concepto de desarrollo territorial sostenible (DTS), con el cual la ordenación adquiere una dimensión más amplia. En efecto, como instrumento de planificación del desarrollo territorial sostenible, la ordenación cumple funciones que trascienden la tradicional planificación física espacial. En este sentido, Andreas Hildenbrand, basado en la experiencia alemana, le asigna tres misiones: la propia de ordenación, la de desarrollo y la de coordinación (Hildenbrand, 2007, p. 159), las cuales hacen explícita la necesaria articulación y coordinación entre las políticas sectoriales y las territoriales, vistas desde una perspectiva territorial.

La misión de ordenación busca una mayor racionalidad en el uso del territorio a partir de zonificaciones que establecen los usos permitidos, condicionados o prohibidos. Es la función más tradicional originada en el urbanismo y que se aplica también a escalas locales (municipales, comarcales, cantonales) y subregionales (departamentales, provinciales).

La misión de desarrollo se dirige al aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos productivos existentes en los territorios, considerando las potencialidades y limitaciones que imponen las características socioeconómicas, políticas, culturales y biofísicas de los territorios. Esta misión contribuye al propósito de justicia espacial que se atribuye al desarrollo territorial sostenible, expresada en el componente de cohesión territorial que busca eliminar las disparidades en el desarrollo socioeconómico existentes entre los territorios, como se planteó en el numeral 4.1.2.

La misión de coordinación implica una gestión coordinada entre los distintos actores involucrados. Bajo esta concepción ampliada de la ordenación, los planes siguen siendo válidos y muy necesarios. Andreas Hildenbrand y Galiana y Vinuesa llaman la atención en esto por la tendencia que existe a reemplazar los planes de ordenación por planes estratégicos, muchos de ellos carentes de una dimensión territorial verdadera que responda a una lógica meramente sectorial (Hildenbrand, 2007, p. 160). En este sentido, Galiana y Vinuesa consideran que a pesar de que los planes estratégicos ganan cada vez más fuerza en la ordenación, ello no significa la pérdida de valor de los planes de ordenación, los cuales son necesarios dada la complejidad y amplitud de las transformaciones territoriales emergentes. Para estos autores, los planes de ordenación y los planes estratégicos no son excluyentes sino complementarios (Galiana & Vinuesa, 2010, p. 37), articulados en un proyecto de territorio que se expresa en un modelo territorial previamente concebido y diseñado, el cual sintetiza la estructura territorial deseada y las relaciones entre los elementos estructurantes del territorio.

Estamos, pues, frente a un nuevo estilo de planificación en el que se articulan los planes sectoriales y territoriales bajo el principio de concurrencia. Es en esta concurrencia donde radica el valor del ordenamiento territorial como componente clave del desarrollo territorial sostenible. Se trata de una concurrencia espacial, sectorial y metodológica (Farinós, 2009, p. 40). Mediante la concurrencia espacial se supera el conflicto entre territorio y función, lo que conduce a las geometrías variables y al diálogo interescalar. La concurrencia sectorial se expresa en coordinación horizontal y vertical de la gestión territorial, y la metodológica hace referencia a un análisis territorial bajo el enfoque de sistema complejo (Farinós, 2009, p. 41-42).

Las consideraciones anteriores le plantean a la planificación del desarrollo territorial sostenible algunas cuestiones cruciales que se tratan a continuación.

5.1 Cuestiones cruciales del ordenamiento territorial como instrumento de planificación del desarrollo territorial sostenible

Como ya se planteó en el numeral 3.2, el ordenamiento territorial es una política de Estado e instrumento de planificación ampliamente utilizado en los países latinoamericanos para regular u orientar el uso y ocupación del territorio. El tema ha sido conceptualizado por numerosas instituciones y autores en el ámbito europeo y latinoamericano. Entre los autores se destacan Galiana y Vinuesa (2010), Troitiño (2008), Massiris (2008, 2006, 2005, 2002), Zoido (2007), Farinos (2006), Cabrales (2006), Parejo (2004), Gómez Orea (2002), Pujadas y Font (1998) y Hildenbrand (1996).

Para algunos autores se trata de un concepto polisémico y ecléctico en el que concurren distintos puntos de vista que llevan a Luis Felipe Cabrales a considerarlo como “una batería de enunciado o ‘cajón de sastre’, cuyo resultado es un discurso retórico por la desmesura de sus objetivos” (Cabrales, 2006, p. 607). No obstante, prevalece en las conceptualizaciones referenciadas arriba la concepción del ordenamiento territorial como una política de Estado y un instrumento de planificación de largo plazo que busca introducir cierta racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el orden territorial, lo cual, como lo plantean Galiana y Vinuesa, está ligado a preocupaciones por los efectos territoriales negativos derivados de los procesos de transformación espacial espontáneos. Tales efectos tienen que ver con ineficiencias económicas, deterioro ambiental o desigualdad social (Galiana & Vinuesa, 2010, p. 21). En el ámbito latinoamericano, a partir de los estudios de Ángel Massiris, se encuentra que prevalece en las políticas de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos la concepción de una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial, mediante la cual es posible dar tratamiento integral a la problemática de los territorios, utilizando como estrategia la planificación física

espacial, en los ámbitos locales y subregionales, dentro de un contexto ambiental (Massiris, 2006, p. 42).

El carácter integral o comprensivo del ordenamiento territorial plantea cuestiones cruciales para el DTS, que este debe enfrentar y resolver. Se mencionan aquí al menos cuatro: la armonización del interés particular (privado) y el colectivo (público), la conciliación de la política económica con los propósitos ambientales y sociales del ordenamiento, la articulación entre las políticas territoriales y las sectoriales y, por último, los alcances del ordenamiento del territorio. La complejidad de estas cuestiones es entendible si tenemos en cuenta que, como se desprende del marco conceptual planteado en el numeral 1 y de las dimensiones geográfica y política del DTS examinadas antes, lo que se ordena no son espacios vacíos sino los usos y actividades consustanciales a dichos espacios, los cuales se realizan como parte de procesos de apropiación y transformación de los territorios, en el marco de unas estructuras de poder asimétricas que determinan distintos grados de incidencia de los actores sociales sobre el orden territorial. El ordenamiento adquiere, de este modo, un carácter político (Troitiño, 2008) que no puede desdeñarse a la hora de examinar su naturaleza y alcances. Las cuatro cuestiones cruciales mencionadas han sido discutidas por varios autores, en cuyos planteamientos encontramos elementos esclarecedores que se consideran a continuación.

5.1.1 Armonización del interés público y privado

Respecto a la armonización entre el interés particular y el privado, Andreas Hildenbrand considera que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial. Según este autor, son los propios agentes económicos privados quienes demandan cada vez más regulaciones elaboradas por el ordenamiento territorial para sus decisiones de localización de inversiones. Dichas regulaciones se complementan con los intereses del inversionista en la medida en que contribuyan a mantener los factores de localización: eficacia de las infraestructuras de transportes, oferta de suelos equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas, atractivos culturales y de residencia de las ciudades, calidad ambiental general de la región (Hildenbrand, 1996, p. 32). En otra dirección, Pujadas y Font plantean que los actores privados aceptarán los patrones de ordenamiento establecidos por el sector público, pero también harán sentir su voz para que el territorio ordenado responda a sus aspiraciones y demandas y permita desarrollar eficientemente las diversas actividades (Pujadas & Font, 1998, p. 15); es decir que aunque haya normas legales o constitucionales que establezcan la primacía del interés público sobre el privado, los actores privados siempre van a buscar una ordenación que satisfaga sus intereses y si cuentan con la permisividad o complicidad gubernamental, como ocurre en algunos países latinoamericanos,

entonces dichas normas simplemente no se aplican o, peor aun, se cambian para favorecer el interés privado.

5.1.2 Conciliación de objetivos económicos, ambientales y sociales

En cuanto a la conciliación de los objetivos económicos con los propósitos ambientales y sociales del ordenamiento, Miguel Ángel Troitiño ve en esta política una oportunidad para superar las externalidades manifestadas por las limitaciones e insuficiencias de los mecanismos de mercado para alcanzar los objetivos de un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente justo, y sostiene que los objetivos de la ordenación del territorio nunca se han logrado como resultado del libre juego de las fuerzas del mercado (Troitiño, 2008, p. 27, 40).

En esta misma dirección, Andreas Hildenbrand, al examinar la planificación territorial en el contexto de la economía de mercado, ve necesario el ordenamiento territorial para resolver al menos tres asuntos territoriales fundamentales que la lógica del mercado no resuelve: el primero es que las decisiones sobre localización de las actividades económicas tomadas por los agentes económicos privados en función de sus intereses con frecuencia no corresponden a una ocupación del territorio y usos del suelo óptimos desde el punto de vista del interés general. La lógica de mercado, a juicio de Hildenbrand, no solo origina fuertes desequilibrios intra e interregionales de desarrollo socioeconómico sino que los perpetúa o profundiza (Hildenbrand, 2008, p. 31), lo cual va en contravía de la idea planteada por los economistas neoclásicos en el sentido de que la acción espontánea de las fuerzas del mercado conduce a la igualación progresiva de los niveles de desarrollo entre las naciones y entre los espacios subnacionales haciendo innecesarias las políticas intervencionistas propugnadas por los enfoques keynesianos (Moncayo, 2005, p. 21).

El segundo asunto planteado por Andreas Hildenbrand tiene que ver con la existencia de ciertos bienes públicos que no deben someterse a las reglas del mercado, porque para ellos no son posibles precios del mercado. Cita como ejemplos las infraestructuras de carreteras, redes de abastecimiento de agua y energía, equipamientos y servicios de salud y educación, y los parques y áreas verdes.

El tercer asunto se refiere a las externalidades negativas de las actividades económicas que se manifiestan en deterioro ambiental y socioeconómico difícilmente expresables en términos monetarios, tales como los conflictos entre diferentes usos del suelo, la fragmentación ecológica generada por los procesos de urbanización, la destrucción o contaminación de los recursos naturales y los problemas de congestión en las áreas urbanas (Hildenbrand, 1996, p. 31). En este último asunto, Hildenbrand coincide con Domingo Gómez Orea para quien los mecanismos del mercado son inoperantes frente

a estas externalidades negativas debido a que los intereses particulares, generalmente económicos, que giran en torno a la localización de las actividades humanas son de tal potencia, que merman la capacidad de intervención en pro del interés colectivo (Gómez Orea, 2001, p. 41); todo ello debido a que, como lo plantea Sergio Boisier, el capital no opera con criterios territoriales sino de rentabilidad (Boisier, 1998, p. 13).

María Elina Gudiño, por su parte, considera que al pasar de una economía de bienestar a una economía de mercado, el Estado cede su rol a los mercados y al sector privado, lo que da lugar a improvisaciones y toma de decisiones con un gran nivel de incertidumbre. Afirma, además, que “los vacíos de gestión y la falta de control, debido a la superposición de competencias y funciones o de asignación de recursos, generan inequidades y un uso del territorio no planificado ni acorde con las potencialidades y limitaciones que el mismo presenta” (Gudiño, 2010). Tales afirmaciones coinciden con planteamientos de Sergio Boisier, en el sentido de que en ausencia de una política regional modernamente concebida lo primero que ocurrirá es que el territorio nacional asumirá un orden dictado estrictamente por la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial (Boisier, 1998, p. 13).

Adicional a los asuntos planteados, la conciliación de los objetivos económicos con los propósitos ambientales y sociales del ordenamiento presenta otro asunto espinoso: la armonización o compatibilización del desarrollo y la conservación. A este respecto conviene considerar las ideas de Miguel Ángel Troitiño cuando afirma que estas políticas no pueden ser entendidas en términos antagónicos, debido a que sin conservación no es posible garantizar el desarrollo de las generaciones futuras (Troitiño, 2008, p. 43). Para este autor, se debe superar la idea de progreso o desarrollo que trajo el liberalismo económico y la revolución industrial donde dominan las relaciones de conquista, explotación y dependencia, y en su lugar asumir las de equilibrio, interdependencia y justicia social que corresponden a una nueva cultura del territorio en la que debe prevalecer la racionalidad ecológica sobre irracionalidad económica, dado que el uso racional de los recursos naturales es la mejor garantía de desarrollo sostenible (Troitiño, 2008, p. 43).

5.1.3 Articulación de las políticas territoriales y sectoriales, y alcances del ordenamiento

Respecto a la articulación entre las políticas territoriales y las sectoriales, Luciano Parejo ve dos problemas: el primero, relacionado con el carácter integral o comprehensivo del ordenamiento territorial, por el que existe la tendencia a condicionar, incidir o invadir las funciones de las políticas sectoriales y, en casos extremos, a predeterminar las decisiones sectoriales no ya sólo en el dónde sino también en el cuándo, el cómo e incluso hasta el sí, lo que anula las competencias

sectoriales. El segundo, lo ve en el hecho de que para salvaguardar la función de la planificación sectorial se desconozcan las determinaciones territoriales dejando al ordenamiento sin ninguna utilidad (Parejo, 2004, p. 108).

En cuanto a los alcances del ordenamiento territorial, algunos autores ven en el carácter integral o comprehensivo de este, algo bastante pretencioso y poco realista. En este sentido, Galiana y Vinuesa (2010, p. 24), trae a colación el interrogante de Santamera, sobre si el ordenamiento territorial “puede elevarse como una síntesis global o si es una pretensión de locos y chiflados que aspiran a ser como Dios que todo lo comprenden y pretenden controlarlo y ordenarlo todo”. El escepticismo está también presente en Florencio Zoido quien defiende el carácter estratégico del ordenamiento territorial, el cual no debe abarcar todos los aspectos del territorio sino aquellos que sean sustantivos al orden territorial deseado. Reconoce que esta postura con frecuencia es criticada como reduccionista o formalista al abordar solo la conformación espacial de los hechos subvalorando las causas, pero le parece más práctica que las concepciones maximalistas las cuales, a su juicio, han conducido a la inviabilidad de los planes de ordenamiento. Tomando como referencia la experiencia internacional comparada, insiste en que la ordenación del territorio debe ser una política específica, no una superpolítica (Zoido, 2007, p. 22-23).

Los cuestionamientos anteriores son respetables, sin embargo, pueden llevar a convertir el ordenamiento territorial en una política inocua al perder su principal fortaleza que es precisamente su carácter integrador o globalizador, ausente en las visiones sectoriales del desarrollo. Todo depende de cómo se concibe este carácter, pues no se trata de abarcarlo todo sino de orientar o regular, de acuerdo con la escala de actuación, el uso y la ocupación del territorio guiados por unos criterios y en función de unos objetivos determinados. Es evidente que dichos uso y ocupación expresan la dimensión espacial o espacialidad de las actividades económicas, las infraestructuras, la población y los ecosistemas naturales, lo cual lleva a que necesariamente el ordenamiento tenga que establecer determinaciones espaciales respecto a la política económica, social y ambiental, pero sin abordar los planes específicos que corresponden a la planeación sectorial. En este contexto, no se trata de anular las acciones sectoriales sino de territorializarlas, a partir de una gestión pública armónica, coordinada y articulada. La necesidad de articulación de la planificación territorial y sectorial la plantea Terán, en términos de que “la planificación económica sin referencia física puede crear inconvenientes en su repercusión sobre el espacio geográfico real, de la misma manera como un planteamiento físico sin vinculación alguna con medidas económicas puede no pasar de un hermoso dibujo, o un ejercicio ilusorio sin utilidad” (Terán, 1999, p. 20).

El problema, entonces, no está en el carácter comprehensivo del ordenamiento, sino más bien en la filosofía y finalidades que animan la gestión territorial. En este

sentido es evidente que el ordenamiento es un “arma de doble filo”, puede servir para perpetuar un orden territorial injusto como el producido por la economía de mercado o para la construcción de un nuevo orden más justo como el que en América Latina buscan países como Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. En este contexto, cabe preguntarse para qué y para quién se ordena el territorio, lo cual introduce un componente ideológico que indudablemente está presente en la gestión territorial. En una perspectiva de justicia socioterritorial, el ordenamiento ofrece la posibilidad de democratizar la gestión territorial y de armonizar o compatibilizar las acciones sectoriales y territoriales puestas al servicio de unos objetivos superiores, de un proyecto de sociedad o de nación que se desee construir en el largo plazo. Es en este contexto donde el ordenamiento adquiere su máxima dimensión como política pública.

La discusión planteada se hace más compleja si se consideran los distintos enfoques del ordenamiento territorial, con los cuales se acentúan o atenúan algunas de las cuestiones planteadas. Domingo Gómez Orea identifica y describe ampliamente cuatro enfoques bajo los cuales se ha abordado la ordenación: economista, urbanista, ruralista y conservacionista. Se trata de enfoques sectoriales sesgados hacia algunos aspectos territoriales alejados del enfoque comprensivo de la ordenación. En efecto, tal como lo plantea Gómez Orea, los economistas ven la ordenación en términos de localización espacial de las inversiones desconociendo las demás dimensiones del territorio; los urbanistas ven el territorio como ciudad y reducen la ordenación a la clasificación y calificación urbanística del suelo; los ruralistas se focalizan en los procesos de transformación física de las áreas rurales para mejorar las condiciones de productividad primaria, dotar de infraestructuras y equipamientos de servicios a los asentamientos y determinar áreas protegidas; finalmente los conservacionistas ven la ordenación en torno al uso racional de los recursos naturales y la determinación de áreas protegidas (Gómez Orea, 2002, p. 36-40). Para Gómez Orea, la ordenación participa de estas y de otras aproximaciones sectoriales pero las supera envolviéndolas a todas desde un enfoque global y sistémico que busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de los sectores y de las distintas unidades territoriales (Gómez Orea, 2002, p. 40).

5.2 Del ordenamiento territorial a la planificación del desarrollo territorial sostenible

En la búsqueda de resolver las cuestiones planteadas arriba, algunos autores están reconceptualizando el ordenamiento territorial, planteándolo ahora como planificación del desarrollo territorial sostenible (PDTS). Concebido así, el ordenamiento supera el conflicto terminológico entre ordenación y planificación territorial al integrar la planificación física, el desarrollo económico y los aspectos ambientales, sociales y

culturales (Farinós, 2006, p. 45), tal como lo demanda el concepto de desarrollo territorial sostenible planteado en el numeral 4. Se trata de un nuevo estilo de planificación territorial que se destaca por su carácter negociador, no impositivo, así como por el progresivo empoderamiento mediante la descentralización y las redes de actores territoriales que aspiran a ser agentes activos en el diseño de las políticas con impacto territorial (Farinós, 2006, p. 46). Al involucrar a los actores sociales con interés en las decisiones de impacto territorial, la PDTS no es ajena a los conflictos de intereses que existen entre dichos actores, los cuales demandan de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos, lo cual no es fácil dadas las resistencias de los actores para aceptar decisiones o acciones no coincidentes con sus intereses.

De este modo, la PDTS contribuye al logro de un desarrollo territorial ordenado y sostenible, en el que desarrollo y ordenamiento no son excluyentes sino que se armonizan en torno a propósitos de desarrollo económicamente viable, social y territorialmente justo y ambientalmente sostenible. Integra, por tanto elementos de cohesión económica expresados en producción económica bajo principios de equidad social y territorial; elementos de cohesión social, manifestados en los propósitos de erradicación de la pobreza, inclusión social, respeto de la diversidad cultural; elementos ambientales reflejados en propósitos de aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, protección de las condiciones ambientales propicias para una vida sana, y elementos de cohesión territorial expresados en una gestión territorial descentralizada, articulada, coordinada y solidaria. Todo ello, en un contexto de activa participación social en las acciones y decisiones políticas y administrativas (gobernabilidad democrática) (Figura 15). Visto así, el desarrollo territorial sostenible contribuye a superar la visión económica productivista, así como a las políticas ambientales carentes de visión territorial y las políticas de ordenamiento territorial limitadas a la planificación física y subordinadas al modelo económico imperante. En este contexto, la PDTS, en cuanto estrategia territorial sostenible, es una oportunidad para generar y dotar de contenido operativo al conocimiento territorial y ambiental, y para sentar las bases del desarrollo sostenible (Troitiño, 2008, p. 49).

La PDTS contribuye a dar cuerpo a una visión alternativa de desarrollo que articule cuatro dimensiones clave: la economía, la sociedad, el medio ambiente y el territorio, siendo este último el elemento articulador de las acciones tanto sectoriales como territoriales. Pero, para ello, se requiere de nuevas estrategias de desarrollo, reforma del Estado, profundización de la democracia, respeto a la diversidad cultural y biológica, cambio en la cultura de planificación y transparencia en la gestión de los recursos públicos, es decir, un nuevo modelo de desarrollo.

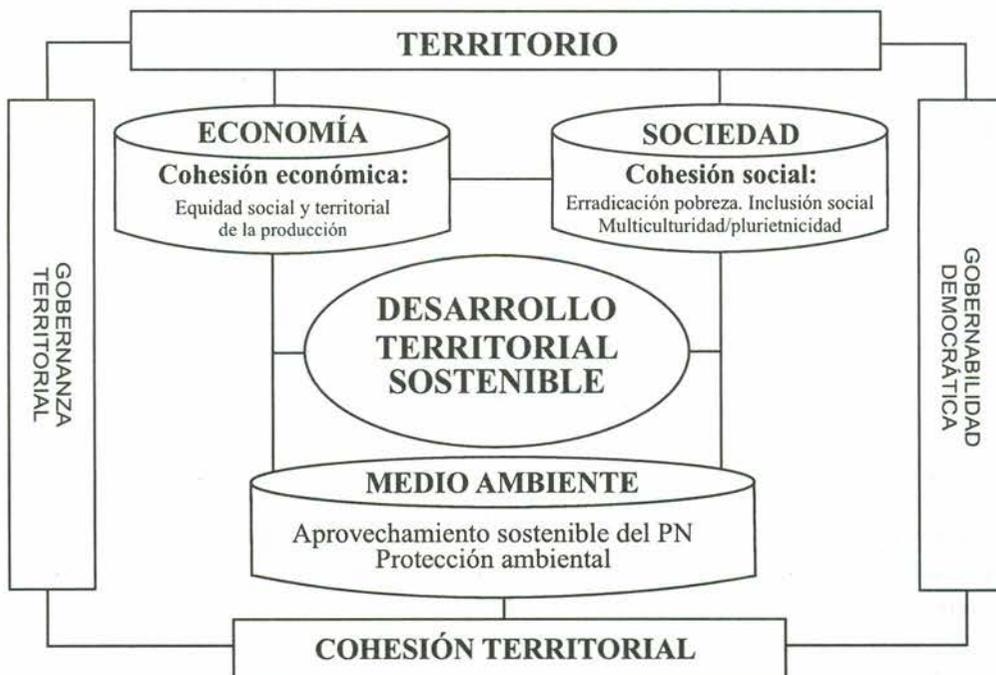


Figura 15. Concepción del desarrollo territorial sostenible.

Fuente: elaboración propia.

6. Avances del desarrollo territorial sostenible en América Latina

El desarrollo territorial sostenible es una política en construcción en América Latina. Varios países han dado pasos importantes en esta materia en los últimos diez años, motivados, en gran medida, por el fracaso de la economía neoliberal. De este modo se han incorporado en las constituciones políticas, planes de gobierno y normas de estos países, elementos del desarrollo territorial sostenible vistos anteriormente que constituyen avances importantes en la construcción de una política en esta materia. A continuación se examinan los casos emblemáticos de Argentina, Ecuador y Bolivia.

6.1 Desarrollo territorial sostenible en Argentina

Argentina fue uno de los primeros países latinoamericanos en cuestionar duramente el modelo económico neoliberal, motivado por la crisis económica vivida al iniciar el nuevo siglo (2001-2002). Situación que llevó a un viraje en la correlación de las fuerzas políticas de esta nación, al llegar al poder, en el año 2003, el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) en representación del Partido Justicialista, continuador del Partido Peronista, con un alto contenido social en su plataforma política. En relación con el desarrollo territorial sostenible, el Gobierno de Kirchner 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” (República de Argentina, 2004).

Como instrumento de la PENDOT, el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, por medio de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, formuló en el año 2004 el Plan Estratégico Argentina 2016, cuya

justificación se centra en los problemas territoriales originados por la economía de mercado. Textualmente se afirma que “cuando el desarrollo queda en manos del mercado y el Estado pasa de un Estado omnipresente a un Estado ausente, reducido a su mínima expresión, las oportunidades y las recompensas de la mundialización se difunden de manera desigual, concentrando el poder y las riquezas en un número pequeño de países, regiones y personas” (República de Argentina, 2004a). Bajo estas consideraciones, el Gobierno argentino se propuso la revisión de las políticas implementadas desde 1994 y planteó una nueva estrategia de desarrollo territorial en la que el Estado sería el árbitro entre “dos imperativos: el de consolidar la inclusión del país en la economía global como condición para crecer y el de mitigar las asimetrías que el mercado produce por sí solo, promoviendo el desarrollo de las regiones y de las comunidades excluidas, todo garantizando la sustentabilidad futura del territorio” (República de Argentina, 2004a).

Uno de los aspectos clave de esta reorientación de la política de desarrollo del Gobierno de Néstor Kirchner fue la revalorización del rol del Estado y el rescate de la planificación como instrumento de desarrollo que se había olvidado por dejar dicha función al mercado, error que fue reconocido por la subsecretaria de planificación territorial, Graciela Oporto, en la conferencia impartida en la 56 Convención Anual de la Cámara de la Construcción (CAC) en el año 2008, en la que afirmó que “la planificación a cargo del mercado no soluciona los desequilibrios territoriales sino que los consolida, porque las inversiones, y no se puede pedir otra cosa al mercado, van hacia donde hay mayor rentabilidad. Es el Estado el que debe velar por garantizar los intereses y el equilibrio social” (Oporto, 2008).

Con los planes estratégicos territoriales (PET), el Gobierno argentino ha intentado orientar el uso y ocupación del territorio para generar, de modo consensual, un orden territorial que permita “mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable” (República de Argentina, 2004).

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 (República de Argentina, 2004).

En diciembre de 2007 asumió la presidencia de Argentina Cristina Fernández de Kirchner, quien da continuidad a la PENDOT del anterior Gobierno y en marzo de 2008 lanza el Plan Estratégico 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. En septiembre de 2010 lanza el Plan Estratégico Territorial Bicentenario 2010, que convierte el PET gubernamental de 2008 en anteproyecto de ley y, en consecuencia, que una vez aprobado constituya una política de Estado orientada a “quebrar las inequidades de desarrollo de nuestro territorio” (Fernández de Kirchner, 2010). El PET Bicentenario 2010 tiende a frenar las emigraciones dotando a los territorios de las infraestructuras, condiciones y oportunidades que las personas demandan para poder desarrollarse.

Además de la PENDOT y los PET, otro indicador de avance hacia una política de desarrollo territorial sostenible en Argentina lo constituye, en el ámbito provincial, la 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 se observa la intención del Gobierno mendocino por “conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del medio 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” (Congreso de la Provincia de Mendoza, 2009).

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 necesaria para garantizar el desarrollo integral de la provincia. Algunos elementos del DTS planteados antes se observan en esta ley, especialmente relativos al ordenamiento territorial, la cohesión territorial y la gobernanza democrática.

Se destaca en la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza la definición de instrumentos sectoriales, plurisectoriales y territoriales articulados tanto horizontal como verticalmente, lo cual constituye un avance en un aspecto sobre el que existen serias fallas en la instrumentación del desarrollo territorial sostenible en América

Latina. 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 Ordenamiento Territorial de Mendoza puede ser una luz en torno a una gestión territorial coordinada y articulada y de la planificación que el DTS exige. Integrar los objetivos de desarrollo sectorial (económicos, sociales, culturales, etc.) con los territoriales (planes de ordenamiento territorial) 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. 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 Territorial Nacional.

6.2 Desarrollo territorial sostenible en Ecuador

El desarrollo territorial sostenible en la República de Ecuador ha cobrado un gran impulso con la promulgación de la nueva Constitución Política (CP) de 2008 y la formulación y ejecución del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (PNPBV) del presidente Rafael Correa. Como ya se planteó en el numeral 2.4.3, la nueva CP consagró el deber del Estado de “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir” (CP, Art. 3). En dicha constitución se privilegia el concepto de “buen vivir”³¹ indicando con ello una nueva concepción del desarrollo en la que se incorporan aspectos clave del desarrollo territorial sostenible, tales como el desarrollo humano, la cohesión y equidad social y territorial, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental y la planificación y ordenamiento territorial. El concepto de “buen vivir” adoptado por la Constitución ecuatoriana es definido por René Ramírez como:

“La consecución del florecimiento de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir implica que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr

³¹ Concepto que se aproxima al de *sumak kawsay* (vida plena) proveniente de la cosmovisión de las comunidades indígenas ecuatorianas para las que no existe el concepto desarrollo como expresión de un estado anterior y posterior, es decir de subdesarrollo y desarrollo y tampoco existe el concepto de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y carencia de bienes materiales. Desde la concepción indígena lo que se busca es el *alli kawsay* (Buen Vivir) (Ramírez, 2008, p. 11).

simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). El concepto de Buen Vivir nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros, a fin de posibilitar el florecimiento, la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido”. (Ramírez, 2008, p. 387).

En el PNPBV del presidente Correa se considera que a partir de este concepto se supera la falsa dicotomía entre Estado y mercado impulsada por el pensamiento neoliberal y se adopta una nueva gobernanza a partir de la relación armónica entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. De este modo, el mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y se recupera el Estado para la ciudadanía en el marco de la recuperación de lo público, así como se reconoce el derecho a existir de la naturaleza al considerarla como uno de los elementos constitutivos de “buen vivir” (República de Ecuador, 2009, p. 43).

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la nueva Constitución ecuatoriana constituye la esencia de la dimensión ambiental del “buen vivir” y es, según el plan en referencia, un hecho inédito en la historia de la humanidad. Tal reconocimiento replantea la relación sociedad-naturaleza dejando de lado el actual antropocentrismo para adoptar el biopluralismo, concepto tomado de Guimarães (2004) para quien el desarrollo, para ser sustentable, debe ser bioplural, es decir, debe otorgarle a las demás especies el mismo derecho ontológico a la vida que se le otorga a los seres humanos. De este modo, según el PNPBV, se pasa de una visión de la naturaleza como recurso al de “espacio donde se reproduce y realiza la vida”, en el que la naturaleza tiene “derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”, así como el derecho a la restauración como lo plantean los artículos 71 y 72 de la Constitución Política (República de Ecuador, 2009, p. 44).

En la concepción del “buen vivir” planteado por la nueva Constitución ecuatoriana, el ser humano es sujeto y fin de la economía, por ello, la estrategia económica se concibe en términos incluyentes, sustentables y democráticos, incorporando en los procesos de acumulación y redistribución a los actores sociales tradicionalmente excluidos por la lógica de la economía de mercado. Se trata de una economía al servicio de la vida (economía social) y no al contrario, como corresponde a la lógica del capitalismo (República de Ecuador, 2009). El concepto de economía social es entendido en el PNPBV, en los términos planteados por José Luis Coraggio (2004), a partir de la generación de una economía plural en donde “las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida”, lo que implica considerar las iniciativas económicas de la población

“desde la perspectiva del trabajo y no desde la perspectiva del empleo, con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores” (República del Ecuador, 2009, p. 44). La dimensión social del “buen vivir” implica, según el plan en referencia, la universalización de los servicios sociales como un derecho y no como mercancía, lo que significa un distanciamiento de las privatizaciones neoliberales.

El planteamiento anterior es incorporado en el PNPBV del presidente Correa a partir de principios orientados a la construcción de una “sociedad justa, libre y democrática”, cuya orientación ética se expresa a través de cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa, la justicia intergeneracional e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. Tiene como objetivo central auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad (República de Ecuador, 2009). El plan identifica diez desafíos que enfrenta la construcción de este modelo de sociedad:

- Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad.
- Reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad.
- Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia.
- Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.
- Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza.
- Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa.
- Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores.
- Reconstruir lo público.
- Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.
- Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico (República de Ecuador, 2009).

En este contexto, la Constitución Política asigna a la planificación el objeto de propiciar la equidad social y territorial, y promover la concertación para lo cual debe ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (CP, art. 275). Estas acciones se orientarán hacia el deber primordial del Estado de erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribuir equitativamente los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar el “buen vivir” (CP, art. 3). Todo ello, con la participación activa y protagónica de los ciudadanos en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

El nuevo concepto de desarrollo, a partir del "buen vivir", que plantea la Constitución Política y el PNPBV 2009-2013 de Ecuador es enriquecido por la dimensión territorial del mismo expresada en la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que presenta el PNPBV, en la cual se considera al territorio como el elemento "donde se concretizan y plasman las diferentes políticas, tanto públicas como privadas". A partir de esta comprensión, la ETN reconoce el carácter condicionante de la geografía en la localización de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas de producción agrícola y la ubicación industrial y, en general, en la organización espacial del territorio, lo que demanda la aplicación diferenciada de políticas públicas en el territorio nacional (República de Ecuador, 2009, p. 371).

Con la ETN, el Gobierno ecuatoriano busca transformar el territorio nacional, para lograr "una mejor repartición geográfica entre áreas urbanas y rurales, que permitan el avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio", para lo cual le asigna a la gestión y planificación del territorio un papel protagónico en términos de lograr una mejor coordinación, complementariedad y retroalimentación de las acciones sectoriales (coordinación horizontal) y entre los distintos niveles territoriales (coordinación vertical) (República de Ecuador, 2009, p. 373). La planificación territorial es concebida en la ETN en términos técnicos, estratégicos y participativos, a la manera de un proceso continuo, coordinado, concurrente, complementario y subsidiario, enfocado a generar capacidades locales, a partir de la comprensión de que la coexistencia de varias culturas plantea visiones y aproximaciones diferentes para solucionar problemas similares. Solo así, afirma la ETN, "será posible una descentralización ordenada y una gestión equitativa, inclusiva y sustentable que favorezca la estabilidad económica, la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad" (República de Ecuador, 2009, p. 373).

Con apoyo de una planificación territorial articulada y participativa, el Gobierno ecuatoriano quiere inducir un nuevo modelo territorial caracterizado por una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos; por el "buen vivir" en los territorios rurales y la soberanía alimentaria; la jerarquización y eficiencia de la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía; la sustentabilidad del patrimonio natural y la consolidación de un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado (República de Ecuador, 2009, p. 373). Este modelo territorial va de la mano de una nueva cultura institucional (gobernanza territorial) basada en la cooperación y la coordinación, para lo cual se pasa de la planificación sectorial a la planificación por objetivos en la que se privilegian "las articulaciones entre las áreas social, productiva, cultural y ambiental, a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado" (República de Ecuador, 2009).

La planificación territorial como soporte del modelo de desarrollo del "buen vivir" tiene en el ordenamiento territorial una estrategia fundamental, cuya naturaleza y alcances han sido establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) promulgado en octubre de 2010, cuyo artículo 295 establece que el ordenamiento territorial:

“Comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del medio ambiente para las futuras generaciones” (República de Ecuador, 2010).

En el concepto anterior son claras varias cualidades del ordenamiento territorial ecuatoriano. Se trata de políticas democráticas, descentralizadas y planificadas formuladas desde abajo hacia arriba en la búsqueda de un proyecto territorial nacional. Se enfatiza mucho, tanto en el COOTAD como en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, promulgado también en octubre de 2010, en la estrecha articulación y complementariedad que debe existir entre los planes de desarrollo y los de ordenamiento del territorio, así como entre las instituciones encargadas de formular y ejecutar los planes. Todo ello, en concordancia con los objetivos del desarrollo establecidos por la Constitución Política de 2008, en especial el de “promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”, así como “proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural” (CP, art. 276).

La nueva Constitución Política y el PNPBV del presidente Correa constituyen, sin duda, un referente conceptual y operativo muy importante del proceso de construcción de políticas de desarrollo territorial sostenible que están en marcha en los países de América Latina; solo falta que dicho proceso pueda sostenerse en el tiempo y salga airoso de los ataques a los que está sometido por parte de las fuerzas sociales que se resisten a perder los privilegios que les garantiza el modelo capitalista de desarrollo.

6.3 Desarrollo territorial sostenible en Bolivia

El desarrollo territorial sostenible comenzó a construirse en Bolivia a partir de la adopción, en los años noventa, del desarrollo sostenible como concepto rector

de su política de desarrollo y del ordenamiento territorial como instrumento de planificación, para enfrentar las desigualdades económicas y sociales existentes en este país, mediante la generación de oportunidades selectivamente localizadas. Hacia finales de los años noventa ya existía en las instituciones de planificación bolivianas la conciencia de las iniquidades sociales y ambientales generadas por la economía de mercado. En este contexto se adoptó, en la segunda mitad de los noventa, el ordenamiento territorial como instrumento para la planificación del desarrollo sostenible, definiéndolo como “proceso organizador del uso y ocupación del territorio para la aplicación de los lineamientos estratégicos del desarrollo sostenible. Tiene como objetivo, lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población y la optimización del uso de los recursos naturales. Permite la articulación de las dimensiones sectorial y territorial, normando el empleo del territorio y promoviendo la superación de las desigualdades regionales y sociales” (República de Bolivia, 1996).

El desarrollo de la política de ordenamiento territorial se realizó a partir de un marco jurídico institucional y unos instrumentos que tenían como fundamento el denominado Marco General para el Ordenamiento Territorial (MARGOT) instrumentado a partir de un plan nacional y planes departamentales y municipales de ordenamiento territorial. Tales avances se dieron bajo la política de ajuste estructural asociado a la implementación del modelo económico neoliberal que para entonces impulsaba el presidente Hugo Banzer, lo cual impidió el logro de los propósitos del ordenamiento.

En la primera mitad de la década del 2000, Bolivia vivió una profunda crisis económica que condujo a movimientos sociales (manifestaciones, huelgas, bloqueos de carretera, insurrecciones) y a la inestabilidad política (culminación prematura de gobiernos, interinidad, etc.) que llevaron, en el 2006, al líder indígena Evo Morales Ayma a la presidencia, iniciándose una nueva etapa en la historia política boliviana. El presidente Morales impulsó políticas nacionalistas e indigenistas que reivindicaban a las comunidades indígenas tradicionalmente excluidas de los beneficios de la acumulación capitalista, y promulgó una nueva Constitución Política en febrero de 2009, en cuyo preámbulo se afirma que se deja en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal y se asume el reto histórico de construir colectivamente el Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario. En dicha constitución se consideran como fines esenciales del Estado: “constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales”, así como “promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras” (art.9).

Con la nueva Constitución Política (CP) boliviana, este país inicia el tránsito del modelo de desarrollo capitalista hacia un “patrón de desarrollo”³² que podríamos denominar Patrón Social Plurinacional Comunitario (PSPC), el cual tiene como fundamento el “vivir bien”, concepto ya considerado en el numeral 1.1. De este modo, así como en Ecuador, el Gobierno boliviano se desprendió de los conceptos tradicionales de desarrollo, bienestar y progreso ligados a la cultura capitalista para asumir el concepto de “vivir bien” proveniente de las comunidades indígenas originarias de este país. “Vivir bien” equivale en la cultura Aymara a *suma qamaña*, que significa vivir en armonía con la naturaleza poniendo a esta en un primer plano. Según el canciller boliviano, David Choquehuanca, el patrón de desarrollo que actualmente se construye en Bolivia se aparta del capitalista, que busca el dinero y la plusvalía, y del socialismo que busca satisfacer las necesidades del hombre, para adoptar el PSPC fundado en la cultura de la vida, en la cual “lo más importante no es la plata, ni el oro, ni el hombre, porque él está en el último lugar, sino la vida, los ríos, el aire, las montañas, las estrellas, las hormigas, las mariposas” (Choquehuanca, 2010).

Los valores éticos y morales provenientes de las culturas indígenas originarias bolivianas, fueron asumidos como principios por la nueva Constitución Política en su artículo 8, donde específicamente se mencionan los de *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble) (CP, art. 8).

Una visión más amplia de esta nueva concepción del Estado, de la sociedad y del desarrollo en Bolivia se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (PND) formulado por el Gobierno de Evo Morales. En dicho plan, el “vivir bien” expresa una visión cosmocéntrica que supera los contenidos antropocéntricos o etnocéntricos tradicionales, fundada en el carácter multiétnico y pluricultural de este país que, según el plan en referencia, demanda un desarrollo construido desde una “lógica plurinacional de convivencia civilizatoria”, que articule las diversas maneras de percibir, asumir, interpretar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado. De este modo, el PND asume la interculturalidad como motor del desarrollo en oposición al etnocentrismo (República de Bolivia, 2006).

Bajo la concepción del “vivir bien”, el desarrollo adquiere un fuerte contenido social al entenderse “como proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad

³² El gobierno boliviano opone la expresión “patrón de desarrollo” a la de “modelo de desarrollo”.

como sujeto activo y no como receptores de directrices verticales”. El “vivir bien” “expresa el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”. Se trata de una convivencia comunitaria, con interculturalidad y sin asimetrías sociales ni de poder, guiada por principios como el de que “no se puede vivir bien si los demás viven mal” y el de que hay que “vivir en equilibrio con lo que nos rodea”, lo cual, según el PND, es diferente del “vivir mejor” occidental, que es individual, separado de los demás e inclusive a expensas de los demás y separado de la naturaleza” (República de Bolivia, 2006). Esta concepción de desarrollo rompe con la concepción lineal y secuencial de progreso característico de la cultura capitalista, planteado en el numeral 1.1, que divide las culturas entre modernas y atrasadas, desarrolladas y subdesarrolladas o avanzadas y primitivas, siendo las primeras el modelo a seguir, desconociendo, como lo plantea el PND “otras temporalidades, otras memorias, otros aportes a la construcción de las relaciones interhumanas y otras relaciones con el tiempo y con el espacio” (República de Bolivia, 2006).

De acuerdo con lo planteado, el “vivir bien” corresponde a un “patrón de desarrollo y democratización integral, plurinacional y diversificado”, en el que el desarrollo y la democratización tienen igual importancia. No se concibe el “vivir bien” sin democratización, es decir, sin una activa participación de los movimientos sociales, las organizaciones campesinas y los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Estos actores son considerados en el PND como los “legítimos impulsores históricos de la transformación democrática del ejercicio del poder político” (República de Bolivia, 2006).

El concepto de crecimiento económico también se ha reconceptualizado en el PND 2006-2010 boliviano, en el que se le asigna un contenido cultural a partir del cual el crecimiento deriva de la diversidad, identidad, interculturalidad, comunidad, convivencia y expansión de los derechos, coherente con lo que en el PND se considera la clave del desarrollo: la dominación cultural y de la discriminación racial. Se trata de un “crecimiento múltiple y sostenible” que responde a las diversas formas simultáneas de pensar, encarar y relacionarse con los ámbitos del ‘progreso’ y del ‘desarrollo’, así el crecimiento se vuelve diverso, polifacético, complejo, heterogéneo y compuesto”. Desde esta concepción se considera, en el plan, que se asume una postura de resistencia ante la imposición de “macromercado globalizado” y ante la creación y difusión de patrones de consumo, de pensamiento y de comportamiento homogéneos. Del mismo modo, se opone resistencia a “la contradicción provocada y acelerada entre la producción capitalista y la preservación de la diversidad biológica, de los recursos naturales y de la integridad de los ecosistemas por el modelo de consumo globalizado” (República de Bolivia, 2006).

Aunque ni en la nueva Constitución boliviana, ni en el PND de Evo Morales existen planteamientos específicos sobre una política de desarrollo territorial sostenible, se pueden avizorar algunos elementos a partir de las referencias constitucionales al ordenamiento territorial y las consideraciones que sobre la materia se hacen en el PND del presidente Morales. En lo que respecta a la CP, esta establece la competencia exclusiva del gobierno central de formular políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial (art. 271) y a los gobiernos territoriales (departamentales, municipales e indígenas) la competencia exclusiva de elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado y de las entidades territoriales de jerarquía superior (arts. 300, 302 y 304), guiados por los principios de integridad, coordinación, subsidiaridad y concurrencia. En cuanto al PND, este establece que “La planificación busca ordenar el desarrollo y fortalecer el principio de relación intrínseca entre las culturas bolivianas y la naturaleza como nexo generador de visiones sobre el mundo; de interpretaciones del trabajo; de identidades sobre el tiempo y sus mitos; de construcción de la territorialidad y del poder” (República de Bolivia, 2006). Es evidente que en este momento histórico, el Gobierno boliviano está ocupado en la construcción del nuevo Estado y de la nueva sociedad perfilados en la Constitución Política y enfrentando las fuertes resistencias de la burguesía boliviana, lo cual no le ha permitido avanzar en la dimensión territorial de ese nuevo Estado y de esa nueva sociedad, asunto para el que la política de desarrollo territorial sostenible será, sin duda, fundamental.

7. Conclusiones

Todos los elementos examinados expresan serios problemas del modelo de desarrollo imperante que se manifiestan en un orden territorial con un marcado desequilibrio socioespacial y fragmentación territorial, expresados en concentración (polarización, primacía) y exclusión (estratificación) territorial, en iniquidad social (fuertes desigualdades en la distribución de la riqueza), en el deterioro acelerado de los recursos naturales y de las condiciones ambientales de vida, así como en la vulnerabilidad social frente a fenómenos naturales peligrosos como los asociados al cambio climático, terremotos, fenómenos hidrometeorológicos, etc. Tales problemas evidencian serias contradicciones respecto al desarrollo territorial sostenible. Es clara, en este sentido, la contradicción entre la justicia social y espacial que busca el DTS y el carácter excluyente y discriminador 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 con la fragmentación y desestructuración territorial que produce la economía de mercado en cuanto dislocación de sistemas económicos autónomos y, desaparición o subordinación de valores culturales propios a pautas globales (Bermejillo, 1996). También es clara la contradicción entre el objetivo de sostenibilidad ambiental y social del DTS y la crisis ambiental generada por el modelo de desarrollo capitalista, notoriamente insostenible.

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, la intensidad y el 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 mitigar los efectos del cambio climático en los países latinoamericanos con el apoyo de la comunidad internacional.

En este contexto, el DTS no es una política para sostener el crecimiento económico o la competitividad como factores de desarrollo económico y social bajo la lógica del capitalismo salvaje, ni para ordenar el territorio en función de la sostenibilidad de las actuales iniquidades sociales y territoriales. La territorialidad y sostenibilidad del desarrollo inherente al DTS se entiende desde una perspectiva socioterritorial, en cuanto aprovechamiento ecológicamente sostenible de los recursos naturales y de mantenimiento de las condiciones ambientales propicias para una vida sana en el largo plazo, y en cuanto a la superación de la pobreza, la exclusión social y la fragmentación territorial. Es decir, se trata de un desarrollo con sentido humano, ecológico y territorial.

Los elementos anteriores apuntan a dar soporte territorial a un nuevo paradigma de desarrollo construido sobre unas bases económicas, sociales, culturales y ambientales 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 “buen vivir”. 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.

Como reacción a los problemas del actual modelo de desarrollo se están presentando en América Latina movimientos de resistencia y confrontación que buscan una mayor equidad social y territorial, así como el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, la humanización del desarrollo y su sostenibilidad ambiental que se expresan en modelos alternativos de desarrollo como el boliviano y el ecuatoriano, los cuales se han visto fortalecidos por la exacerbación de las desigualdades sociales y territoriales producidas por la economía de mercado. Dichos modelos alternativos ya son políticas de Estado en los dos países mencionados, desde que fueron incorporados en sus nuevas constituciones, lo cual puede augurar una relativa perdurabilidad de dichos procesos. Se trata de iniciativas surgidas de las entrañas populares que intentan asumir de modo directo el control de sus destinos, a partir de sus propias visiones del mundo y del desarrollo. La riqueza conceptual de estos dos modelos alternativos de desarrollo constituye un valioso aporte para los demás pueblos que en la actualidad están aprovechando los espacios democráticos existentes para intentar construcciones

similares. Obviamente no se trata de una tarea fácil, dadas las conspiraciones tanto internas como externas a las que están sometidos estos procesos por parte de los grupos de poder dominantes que se resisten a perder sus privilegios.

El desarrollo territorial sostenible como concepto, como política pública y como estrategia de desarrollo puede contribuir a la territorialización de estas nuevas visiones de desarrollo que están construyéndose en América Latina, y con ello, ayudar a superar la concepción sectorial fragmentada del desarrollo y de la gestión territorial y adoptar una más sistémica en la que las políticas económicas, sociales, ambientales y territoriales se integren a partir del territorio como elemento articulador y agente activo.

En dicha contribución no se pierde de vista la territorialidad de la gestión del desarrollo, la cual manifiesta la existencia de unas estructuras de poder, unas formas de producción y unas estructuras ambientales que no son pasivas frente a las intervenciones agresivas de las actividades humanas. De la interacción de estos elementos territoriales surge un orden determinado sobre el cual se realiza la gestión territorial. Es decir, la gestión territorial como política pública se lleva a cabo sobre un territorio ordenado por las actividades productivas, la acción del Estado y, en general, por las decisiones y acciones humanas de localización, apropiación y funcionalización del territorio, dentro de unas determinadas estructuras de poder que potencian, limitan o dirigen la gestión territorial y determinan las formas espaciales y las dinámicas territoriales existentes y sobre las cuales la política de desarrollo territorial sostenible puede actuar en la búsqueda del nuevo orden que inspiró este trabajo: un orden económicamente viable, socioterritorialmente justo, culturalmente aceptable, ambientalmente sostenible y territorialmente ordenado.

- Choquehuanca, D. (2010, 31 de enero). 25 postulados para entender el Vivir Bien. *Periódico La razón*. Recuperado en: <http://www.1001portails.com/www-la-razon-com-f-31096-6099059-25-postulados-para-entender-el-vivir-bien.html>
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. (1991). *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, BID/PNUD, México, D.C.: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2002, julio). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), oficina regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: s.n.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: s.n.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2011a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: s.n.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2011b). *Panorama social de América Latina 2010*. Documento informativo. Santiago de Chile: s.n.
- 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 el día 15 de mayo de 2011, en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_es.htm
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, Organización de Estados Americanos OEA. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*.
- Comunidad Andina (2008). *Declaración de Lima*. Lima: Secretaría General, Documentos informativos SG/di 886, mayo 19.
- Congreso de la Provincia de Mendoza. (2009). *Ley 8.051 de 5 de mayo de 2009 de ordenamiento territorial*.
- Congreso de la República Oriental de Uruguay. (2008). *Ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Diario Oficial No. 27.515, junio 30. Recuperado el 15 de noviembre de 2010, en: http://www.mvotma.gub.uy/dinot/index.php?option=com_content&task=view&id=174&Itemid=33

Referencias bibliográficas

- Aguilera & González. (2010). Estado democrático, sistemas de legalidad y corrupción en América Latina. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, (13). 127-139.
- Amnistía Internacional. (2010). *Informe 2010 Amnistía Internacional. El Estado de los derechos humanos en el mundo*. Recuperado el 25 de enero de 2011 en: <http://thereport.amnesty.org/es>
- Arze, J. & Martínez-Vázquez, J. (2004). Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. *Gestión y Política Pública, segundo semestre, XIII, (3)*. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, D.F.
- Bervejillo, F. (1996). Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Serie ensayos. Documento 96 (3)*.
- Boisier, S. (1997). La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios. *Estudios territoriales*, xxix, 82-99.
- Boisier, S. (1998). Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial. *Revista Misión Local, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Instituto de desarrollo del distrito capital y la participación ciudadana y comunitaria IDCAP. Año 7, abr. (10)*, 3-19.
- Bossi, F. (2008). *¿Qué es el ALBA? Secretaría de Organización del Congreso Bolivariano de los Pueblos*. Recuperado el 22 del mes de noviembre de 2010 en: <http://www.ecoportel.net/content/view/full/72293/>
- Cabrales, L. F. (2006). Geografía y ordenamiento territorial. En D. Hiernaux & A. Lindón (Dir.). *Tratado de geografía humana*. Barcelona: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.

- Consejo Episcopal Latinoamericano CELAM. (2010, junio). *Seminario internacional sobre corrupción y medios para combatirla. Documento conclusivo*. Guayaquil: s. n.
- Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento CIMA. (2011). *Barómetro iberoamericano de gobernabilidad 2011*. Recuperado el 25 de junio de 2011 en: <http://cimaiberoamerica.com/>
- Coraggio, J. L. (2004), *La gente o el capital*. Quito: Ediciones Abya-Yala-ciudad. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Coronel, D. (s.f.). *Agro Ingreso Seguro*. En: Noticias Uno. Disponible en / y en: <http://www.youtube.com/watch?v=CcWal1txni4/> y en http://www.youtube.com/watch?v=rt_fs0kJpQc/
- Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992, junio). *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Río de Janeiro, Brasil: ONU.
- Cumbre ecológica de presidentes centroamericanos (1994, octubre). *Alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica*. Managua, Nicaragua: s.n.
- Davoudi, S. (2006). Participación en la planificación de la sostenibilidad. En A. Tarroja & R. Camagni (Coord.). *Una nueva cultura del territorio* (pp. 431-446). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Davoudi, S. (2007). Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y la política regional. En J. Farinós Dasi & J. Romero González (Coord.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (pp. 67-76). España: Universidad de Valencia.
- De Souza Silva, J. (2010). *Por qué y cómo descolonizar el Estado uninacional para construir el Estado plurinacional e intercultural. Una guía hacia el 'día después del desarrollo*. Conferencia impartida el 4 de agosto en la ciudad de Quito (Ecuador) con el auspicio del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Ecuatorianos, Codenpe.
- Farinós, J. (2009). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En J. Farinos, J. Romero & J. Salom (Eds.). *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 17-62). Colección Desarrollo territorial. Serie estudios y documentos 7. España: Universidad de Valencia.
- Farinós, J. & Romero, J. (2007). El gobierno del desarrollo territorial sostenible: a modo de presentación. En J. Farinós Dasi & J. Romero González (Coord.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, (p. 11-18). España: Universidad de Valencia.

- Farinós, J. (2006). La estrategia territorial europea en el nuevo paradigma de la territorialidad. En A. Tarroja & R. Camagni (Coord.). *Una nueva cultura del territorio* (pp. 43-68). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Fernández de Kirchner, C. (2010). *Palabras de la presidenta de la nación Cristina Fernández en el acto de presentación del plan estratégico territorial bicentenario*. Buenos Aires, septiembre 7 de 2010.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Serie gestión pública No. 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.
- Fundación Konrad Adenauer & Polilat. (2010). *Índice de desarrollo democrático IDD Lat*. Recuperado el 23 de noviembre de 2010 en: <http://www.idd-lat.org/index.php/>
- Friedmann, J. (1992). Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. *Revista Eure*, xviii (55), 79-89.
- Galiana, L. & Vinuesa, J. (2010). Definición y evolución del concepto y de su práctica. En L. Galiana & J. Vinuesa (Coord.). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis.
- Giraldo, F. (1998). *El plan de OT, instrumento para concretar la política urbana del municipio*. Medellín: s.n.
- Gómez Orea, D. (2002). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundiprensa y Agrícola Española.
- Göske, J. (2001). *Desarrollo territorial en Chile. El proceso de descentralización y las oportunidades para procesos de asesoría técnico-política*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Gudynas, E. (2009). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. Facultad de Arquitectura, Montevideo. *Vivienda Popular*, (18), 12-19. Recuperado el 22 de noviembre de 2010 en: www.gudynas.com/publicaciones/GudynasDesaSustVPopular09.pdf
- Gudiño, M. E. (2010). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. Universidad de Barcelona. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* xiv, 331 (25).
- Guillén, A. (2009). *Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina*. Recuperado el 23 de noviembre de 2010 en: http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/17_20070501225608.pdf

- Guimarães, R. (2004). Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa. En: *Globalización. La euforia llegó a su fin*. Tercer Foro de Ecología y Política. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Harnecker, M. (2010). *América Latina y el socialismo del siglo XXI. Inventando para no errar*. Santiago de Chile: recuperado el 25 de noviembre de 2010 en: <http://www.rebellion.org/docs/102813.pdf>
- Herrero Canela, M. (2009). La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios. En J. Farinos, J. Romero & J. Salom (Eds.). *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 265-290). Colección Desarrollo territorial. Serie estudios y documentos, 7. España: Universidad de Valencia.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hildenbrand, A. (2007). En: J. Farinós Dasí & J. Romero González (Coord.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, (pp. 147-190). España: Universidad de Valencia.
- Hildenbrand, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Colección Kora. Sevilla, España: Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.
- Iracheta Cenecorta, A. X. (1997). *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*. Facultad de Planeación Urbana y Regional FAPUR de la UAEM. México, D.F.: Plaza y Valdés.
- Malamud, C. & Steimberg, F. (2011). *América Latina: perspectivas económicas y políticas para 2011*. Buenos Aires: s.n. Recuperado el 27 de noviembre de 2011 en: <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=29258>
- Marini, R. M. (1985). La lucha por la democracia en América Latina. *Cuadernos Políticos*, jul.-dic., (44), 3-11. México: Era.
- Mascareño, C. (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Working Paper No. 23. EE. UU.: Latin American Studies Center, University of Maryland, College Park.
- Massiris, A. (1997). Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional. Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. *EPG, Perspectiva Geográfica*, 1, (1), 7-87.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. Universidad de Barcelona, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI, (125). Recuperado el 28 de noviembre de 2003 en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>

- Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Colección de Investigación, UPTC 1. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones.
- Massiris, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*. Colección Investigación UPTC, No. 4. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones.
- Massiris, A. (2007). Desarrollo territorial sostenible en América Latina. En: J. Farinós & J. Romero (Eds.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, (pp. 121-138). Valencia, España: Universidad de Valencia.
- Massiris, A. (2008) Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado. En: M. E. Salinas Escobar (Comp.). *El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales*, (pp. 53-81). México D. F.: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología INE, Universidad de Guadalajara.
- Méndez, R. (1988). El espacio de la geografía humana. En: R. Puyol, J. Estébanez & R. Méndez. *Geografía humana*, (pp. 9-50). Madrid: Cátedra.
- Moncayo, E. (2005, abril), *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*. Documentos de trabajo. Comunidad Andina, Secretaría General.
- OEA & PNUD. (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Iniciativa conjunta de la Organización de Estados Americanos OEA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
- Oporto, G. (2008). *Densidad de infraestructura: su relación en distintos países y épocas. Planeamiento estratégico territorial*. Conferencia presentada en la 56ª Convención Anual de la Cámara de la Construcción. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de Argentina.
- Ortiz, O. (2010). *En 2009 se pagaron sobornos por casi 4 billones de pesos*. Reportaje realizado por el periodista Yamid Amat. *El Tiempo*. (2010, 10 de enero), p. 1-6.
- Pacheco, R. & Vega, O. (2001). Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Economía, sociedad y territorio*, III, (9), 25-62.
- Parejo, L. (2004). Algunas reflexiones sobre las cuestiones centrales de la ordenación territorial. En: J. Millaruelo Aparicio & E. Orduña Rebollo (Coord.). *Ordenación del territorio y desarrollo sostenible*. Buenos Aires y Madrid: Editorial Ciudad Argentina.

- Portal ALBA-TCP. (2011). Recuperado el 29 de octubre de 2011 en:
<http://www.alianzabolivariana.org>
- Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza. (2009). *Revista Cambio*. Recuperado el 12 de enero de 2010 en:
http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6185730.html/
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2010a). *Informe de desarrollo humano. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Recuperado el 15 de enero de 2011 en:
<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2010b). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Recuperado el 15 de enero de 2011 en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (1994). *Informe de Desarrollo humano*. New York: Oxford University Press. Recuperado el 15 de octubre de 2010 en:
<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*. Recuperado el 1 de diciembre de 2010 en:
<http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf>
- República Bolivariana de Venezuela. (2007, septiembre). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista PPS, Desarrollo Económico y Social de la Nación 2077-2013*. Caracas: s.n.
- Pujadas, R. & F. Jaume. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Colección Espacios y Sociedades, No. 8. Madrid: Síntesis.
- Ramírez, R. (2008). *La felicidad como medida del buen vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad*. Documento de trabajo No. 1. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- República de Bolivia. (1996). *El ordenamiento territorial en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial.

- República de Bolivia. (2006). *Plan nacional de desarrollo "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien" (2006-2010)*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- República de Ecuador. (2009). *Plan Nacional para el buen vivir 2009-2013: construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES.
- Salinas Chávez, E. (1998). *El desarrollo sustentable desde la ecología del paisaje*. Facultad de Geografía, Universidad de la Habana, Cuba. Recuperado el 24 de octubre de 2007 en Recuperado el 24 de octubre de 2007 en: <http://www.brocku.ca/epi/lebk/salinas.html>
- Santos, M. (2004). *Por otra globalización. Del pensamiento único a la conciencia universal*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Sunkel, O. (2001). Sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina. *Historia crítica, jul.-dic., (20)*, 7-39. Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado el 15 de octubre de 2010 en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81111332002>
- Taibo, C. (2009). *En defensa del decrecimiento*. Madrid: Catarata.
- Terán, F. (1999). *Madrid: ciudad región. Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo xx*. Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.
- Transparency International. (2009). *Informe global de la corrupción 2009. Corrupción y sector privado*. Recuperado el 24 de noviembre de 2010 en: <http://www.transparency.org/>
- Troitiño, M. A. (2008). Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro. En: M. E. Salinas Escobar (Comp.). *El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales*, (pp. 27-52). México D.F.: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología INE, Universidad de Guadalajara.
- Walsh, J. R. (2009). El ordenamiento territorial como herramienta para el desarrollo sustentable. Ponencia presentada en el III Encuentro del Foro de la abogacía organizada sudamericana, San Isidro (Argentina), 26-28 de marzo.
- Zoido, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En: J. Farinós & J. Romero (Eds.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Valencia, España: Universidad de Valencia*.

Este libro se terminó de reimprimir en noviembre de 2015,
en la Imprenta de la Universidad Pedagógica y Tecnológica
de Colombia
Tunja – Boyacá – Colombia

