

## **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 demandará 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.