

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 sectoriales, 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).

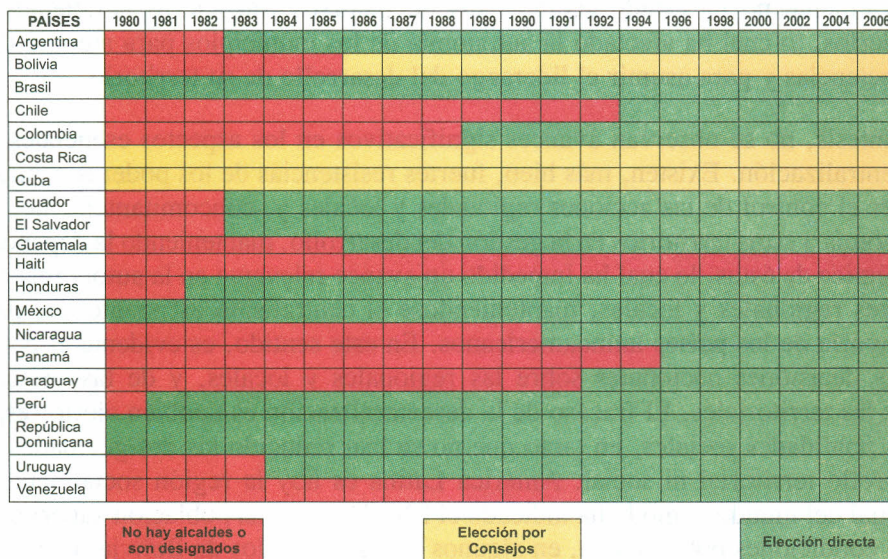
Lo anterior coincide con planteamientos hechos algunos años atrás por Massiris (1997), quien consideraba necesaria la mancomunidad o asociación de los pequeños municipios para superar las limitaciones administrativas y fiscales, y generar ventajas que este autor sintetiza en cuatro: primera, la solidaridad 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.



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.