

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: <ol 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 distinciones 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. Prevalece 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).