

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 comprehensivo 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 comprensivo 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 comprensivo 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 comprensivo 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.

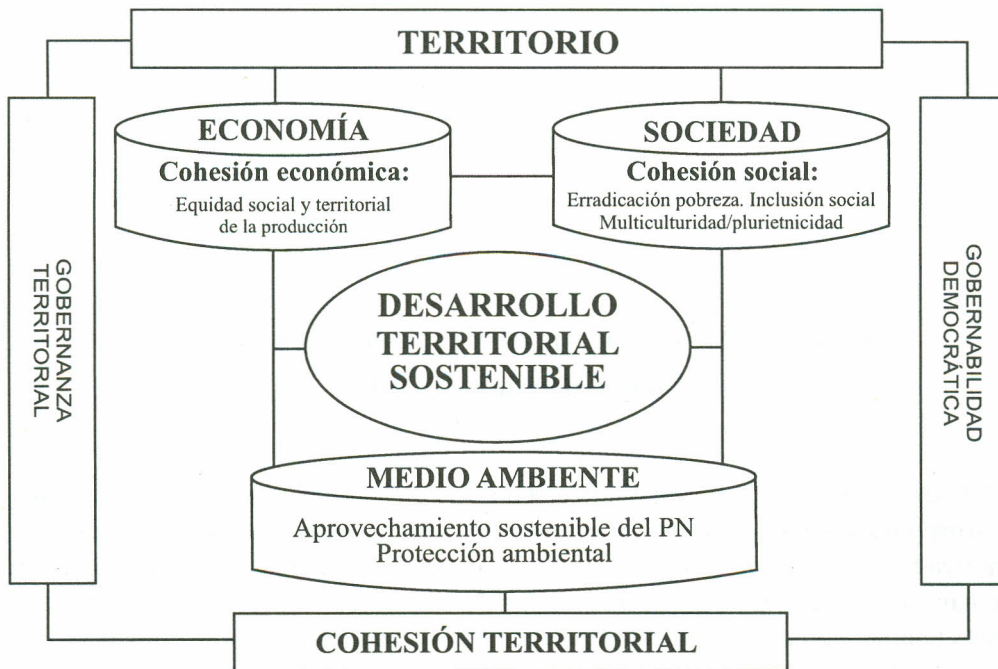


Figura 15. Concepción del desarrollo territorial sostenible.

Fuente: elaboración propia.