

## Desarrollo, Territorio y Medio Ambiente y América Latina: una integración necesaria

### Development, territory and environment in Latin America: A necessary integration

*Ángel Massiris Cabeza<sup>1</sup>*

#### Resumen

Desde los años cuarenta del siglo pasado se han venido implementado en América Latina, políticas territoriales orientadas a resolver problemas de disparidades espaciales del desarrollo en la escala nacional y regional o de uso y ocupación del territorio en escalas subregionales y locales. La gestión, que a este respecto se ha realizado en los últimos 30 años por parte de la administración pública, ha tenido en el ordenamiento territorial un instrumento esencial. Las evaluaciones realizadas sobre los resultados obtenidos por los planes de ordenamiento indican unos logros escasos, por diversos factores de índole económico, político, administrativo y cultural, destacándose las contradicciones entre la expresión territorial de la política de desarrollo y los propósitos ambientales y sociales del ordenamiento territorial. A partir de esto, el autor plantea la necesidad de compatibilizar, armonizar y articular las políticas de desarrollo socioeconómico, las políticas ambientales y las territoriales, para lo cual es necesario repensar el modelo de desarrollo imperante y que el ordenamiento territorial sea concebido ahora desde la perspectiva del desarrollo territorial sostenible.

**Palabras clave:** Desarrollo; territorio; medio ambiente; gestión territorial; Ordenamiento Territorial; América Latina.

#### Abstract

Since the forties of last century, territory policies have been implemented in Latin America aiming to solve development spatial disparity issues at a national and regional scale or issues on land use and occupation at sub-regional and local scales. The management that in this regard, has been carried out by the public administration in the last 30 years has had an essential tool in land use planning. Assessments made on the results obtained from land use planning show limited achievements, by various factors of an economic, political, administrative and cultural nature, standing out the contradictions between the territorial expression of the development policy and the environmental and social purposes of land use planning. From this, the author states the need to reconcile, harmonize and coordinate economic development policies, environmental and territorial policies for which it is necessary to rethink the prevailing development model, and that land use planning be now conceived from the sustainable territorial development perspective.

**Keywords:** Development; territory; environment; land use management; land use planning; Latin America.

<sup>1</sup> Dr. En Geografía. Profesor titular de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Director del Programa de Doctorado en Geografía de la UPTC. Coordinador de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT), Nodo Latinoamericano.

Email: angel.massiris@uptc.edu.co; massiris@gmail.com

## Introducción

La gestión territorial en América Latina se ha realizado, en los últimos 70 años, a partir de políticas de desarrollo regional, planificación urbanística, ordenamiento territorial<sup>2</sup>, descentralización y desarrollo territorial. La planificación territorial ha sido uno de los instrumentos de mayor alcance utilizado en esta región del mundo para intervenir sobre los territorios, especialmente los planes de ordenamiento territorial. Dichos planes comenzaron a plantearse desde los años ochenta enfocados, en algunos países, a la planificación física espacial con énfasis urbanístico y/o municipal, en otros a la planificación física con énfasis ambiental en distintos ámbitos territoriales y en otros a la planificación socioeconómica, con énfasis urbano-regional o económico-regional. Estos enfoques se han mezclado, en algunos casos, con otras políticas como la descentralización territorial y ordenamiento ambiental o ecológico lo que ha conducido a cierta ambigüedad y confusión en algunos países (Massiris, 2006).

En general, se ha buscado con el ordenamiento territorial en América Latina orientar o regular, el uso, ocupación y transformación del territorio para lograr, con ello, un orden compatible y armónico con las potencialidades y limitaciones naturales del mismo y el bienestar y la seguridad de sus habitantes. Las estrategias para lograrlo han variado según la escala territorial predominando en los ámbitos locales y subregionales las zonificaciones o regionalizaciones adoptadas legalmente, las cuales establecen los usos permitidos, restringidos o prohibidos acompañadas de instrumentos coercitivos y de estímulos para su cumplimiento. En las escalas regionales y nacionales, el ordenamiento se ha manejado como planificación territorial que busca modificar los desequilibrios o disparidades regionales existentes, a partir de grandes obras de infraestructura y costosos proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos para inducir transformaciones espaciales en función de los objetivos de la política de desarrollo.

Un común denominador en la gestión territorial en América Latina ha sido el divorcio entre la planificación territorial y la sectorial y la desarticulación interescalar de la primera. Es evidente, en dicha gestión, la ausencia o debilidad de principios fundamentales como los de

---

<sup>2</sup> En el ámbito europeo es común el uso del término ordenación en tanto que en América Latina prevalece el término ordenamiento. Aunque se han realizado esfuerzos para diferenciar el significado de los dos vocablos asociando el ordenamiento al conjunto de normas que regulan el uso y ocupación del territorio y la ordenación a los procesos; en el presente trabajo se utilizan ambos vocablos como sinónimos.

integralidad, coordinación, concurrencia, concertación y cooperación que caracterizan a la gobernanza contemporánea. Como resultado de lo anterior, las políticas sectoriales de desarrollo se han concebido e implementado desconociendo los planes de ordenamiento territorial generando, con ello, contradicciones y conflictos en la gestión del territorio. En especial, entre el poder central -encarnado por el gobierno nacional- y los poderes regionales y locales, entre el interés público y el privado, y entre los objetivos de crecimiento económico con los de protección ambiental, de conservación de los recursos naturales y de bienestar social, que encarnan las políticas de ordenamiento.

Lo anterior fue verificado por este autor en la revisión de los primeros 20 años de experiencia en ordenamiento territorial en América Latina (Massiris, 2002, 2006) y en los estudios de caso que sobre esta misma materia hizo en Colombia y México (Massiris, 2006, 2008 y 2011), que permitieron observar un conjunto de factores que han conspirado contra el éxito del ordenamiento del territorio, entre las que se destacan:

- Desarticulación entre las políticas de desarrollo socioeconómico, territorial y ambiental.
- Predominio de la planificación sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales.
- Inconsistencias en la gestión territorial: desarticulación horizontal (multisectorial, interinstitucional) y vertical (multinivel). Ausencia de cultura del trabajo coordinado e interdisciplinario.
- Dominio de la planificación tecnocrática e impositiva sobre la democrática. Débil participación social.
- Presiones de poder sobre las decisiones y acciones territoriales.
- Ausencia de voluntad política y de recursos monetarios para la ejecución y seguimiento de los planes de ordenamiento.
- Corrupción en el manejo de los recursos financieros.
- Normatividad territorial fragmentada y organización institucional desarticulada.

Estos factores evidencian la existencia de un contexto económico, político, social y ambiental adverso para la gestión territorial. En lo económico, se observa una política de desarrollo caracterizada por el énfasis en el crecimiento económico, desconociendo las dimensiones social (equidad y justicia social, pertinencia cultural), territorial (integralidad, diversidad, escalaridad, temporalidad) y ambiental (sostenibilidad) del desarrollo, lo que ha llevado a un

orden territorial socialmente inicuo, espacialmente fragmentado (segregación, polarización, primacía, estratificación) y ambientalmente perverso.

En lo político, existe una crisis de gobernabilidad en la región debido al predominio de una democracia precaria<sup>3</sup>, de baja densidad, fundada en la participación electoral, generalmente cooptada por el clientelismo; débil participación ciudadana en la gestión pública; débil gobernanza expresada en el centralismo agobiante y actuaciones descoordinadas de las distintas instituciones públicas y entre éstas con el sector privado y la sociedad civil; corrupción política y administrativa<sup>4</sup>, violación sistemática de los derechos humanos e impunidad<sup>5</sup>, así como serias limitaciones en la organización y movilización ciudadana sometida a represión y violencia política (Figura 1).

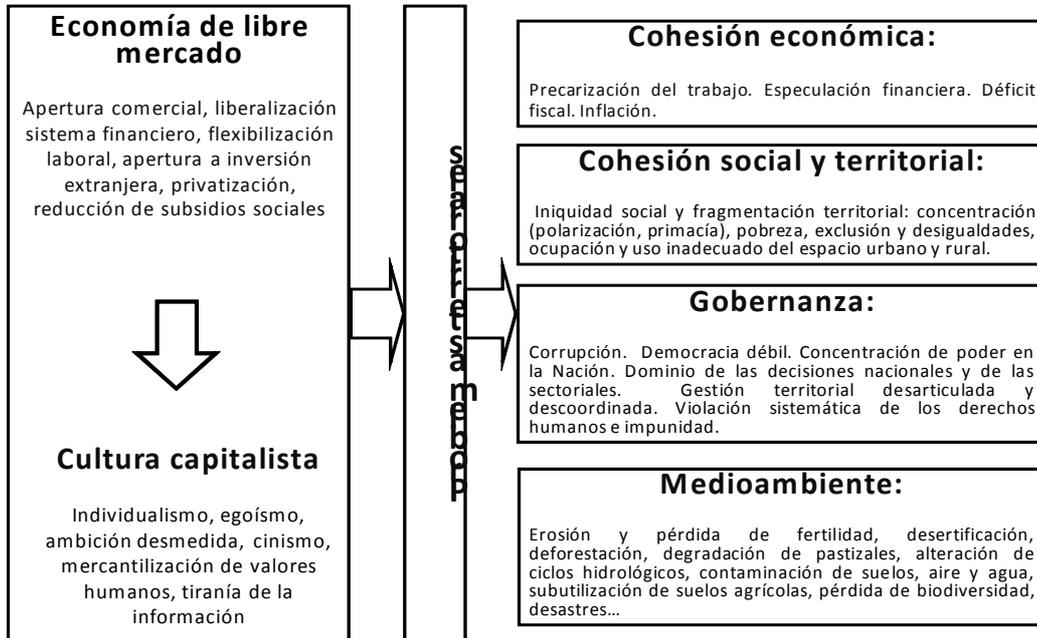
---

<sup>3</sup> Un indicador de esta precariedad lo constituye el índice de Desarrollo Democrático IDD-LAT que elaboran la Fundación Konrad Adenauer Stiftung & Consultora Polilat, a partir de 31 indicadores que miden la legalidad del régimen democrático, el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y el grado de eficiencia política y el ejercicio de poder efectivo para gobernar. Los resultados para el año 2010 muestran que con excepción de Chile, Uruguay y Costa Rica, los demás países de la región presentan valores medios y bajos de desarrollo democrático.

<sup>4</sup> Un indicador de corrupción en América Latina lo constituye el Índice de Percepción de la Corrupción que elabora anualmente la ONG Transparency Internacional. Dicho índice se construye a partir de la percepción de los empresarios y analistas sobre el grado de corrupción, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de baja de corrupción). En su último informe correspondiente al año 2009 con excepción de Chile, Uruguay y Costa Rica, los restantes países tenían valores inferiores a 4.

<sup>5</sup> Ver el informe 2009 de la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH) de la OEA y el Informe 2010 de Amnistía Internacional.

Figura 1. Problemática territorial de América Latina. 2011

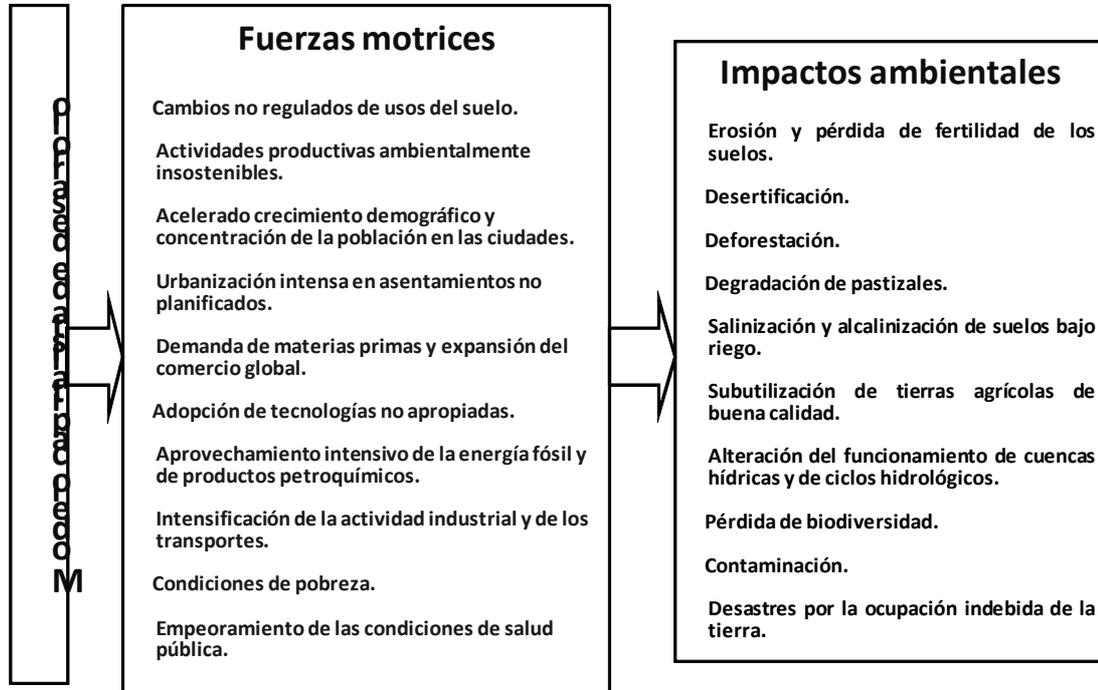


Fuente: elaboración propia

Acerca de lo social, llama la atención los altos índices de pobreza, exclusión y desigualdad social que prevalecen en América Latina. Según el estudio de la CEPAL (2011), países como Honduras, Nicaragua, Paraguay, Guatemala y Bolivia tienen a más del 50% de su población en condiciones de pobreza, en tanto que en otros como Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Perú este porcentaje oscila entre el 30 y el 49%. Asimismo, América Latina -junto a algunos países africanos- presenta los valores más altos del mundo en materia de desigualdad social como lo documenta el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010a).

En lo ambiental el modelo de desarrollo imperante ha producido preocupantes problemas a partir de fuerzas motrices tales como los cambios no regulados de usos del suelo, las actividades productivas ambientalmente insostenibles, el acelerado crecimiento demográfico y la concentración de la población en las ciudades, la urbanización intensa en asentamientos no planificados y las condiciones de pobreza, entre otras fuerzas cuyos impactos se pueden observar en la Figura 2.

Figura 2. Síntesis de la problemática ambiental



Fuente: Sunkel (2001); CEPAL (2002), PNUMA (2010).

Es claro que el problema del desarrollo latinoamericano no es un asunto puramente económico, social, ambiental o político sino un problema estructural, sistémico, del tipo de sociedad que se ha producido como reflejo del modo de producción dominante y la ideología y cultura que le es consustancial. Milton Santos lo plantea muy bien cuando nos habla de la “globalización como fábrica de perversidad” expresada en desempleo creciente, baja de salarios, generalización del hambre y el desamparo, aparición de nuevas enfermedades y retorno de otras supuestamente erradicadas, mantenimiento de la mortalidad infantil a pesar de los progresos médicos, educación de calidad inalcanzable para la mayoría de los ciudadanos y la propagación de males espirituales y morales como el egoísmo, la ambición desmedida, el individualismo, el cinismo y la corrupción (Santos, 2004). Este autor identifica también como factores constitutivos de la “globalización perversa” la tiranía de la información, la competitividad y el consumo.

Respecto a la información no hay duda de que el conocimiento y las acciones humanas de hoy son el resultado de la manipulación de la información y del conocimiento que se

transmite a través de los medios masivos de comunicación, a partir de los cuales se crean necesidades artificiales e imágenes de realidades manipuladas sobre las que obran los impulsos y decisiones humanas.

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

En este contexto, la política de desarrollo socioeconómico, la política de ordenación territorial y la política ambiental no pueden seguir siendo concebidas de modo desarticulado y contradictorio como ha ocurrido hasta ahora. Dichas políticas deben armonizarse e integrarse con fines de equidad social y territorial y de sostenibilidad ambiental del desarrollo, en pro del buen vivir de las personas, en armonía con la naturaleza.

Tal situación plantea el desafío de una construcción conceptual, unas estrategias y unos procedimientos que lo hagan viable; para lo cual, el concepto de *desarrollo territorial sostenible* puede ser un punto de partida muy importante.

### **Fundamentos conceptuales del desarrollo territorial sostenible (DTS)**

El DTS integra tres conceptos fundamentales: desarrollo, territorio y sostenibilidad. Es importante en este sentido esclarecer de qué desarrollo se está hablando y en qué consiste la territorialidad y sostenibilidad del mismo, aspectos que se abordan a continuación.

#### *¿De qué desarrollo se habla?*

El desarrollo ha sido interpretado de múltiples maneras. En términos generales, lleva implícita la idea de movimiento y cambio, entendido 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 a través de procesos específicos que dotan

de significado y 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 está mediatizada por posturas conceptuales o 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 teniendo como estrategia el crecimiento económico y guiados por el criterio de lucro máximo. Para el mismo autor, 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 a alcanzar 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 a seguir.

En la conceptualización del DTS que aquí se propone, el desarrollo se concibe a partir de los conceptos de Desarrollo Humano Sostenible (DHS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del concepto de Buen Vivir planteado por la nueva Constitución Política ecuatoriana y el concepto de Vivir Bien de la nueva Constitución Política boliviana.

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. El desarrollo, afirma el PNUD, debe posibilitar a todos los individuos que aumente 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: 15).

Considera esta entidad que 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, 2010b: 34).

En este contexto, el desarrollo no es humano, ni sostenible si sostiene 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: 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 significa que no debemos hipotecar la vida de las generaciones futuras transfiriéndolas deudas económicas, sociales y ecológicas derivadas de nuestro estilo de vida.

Tales deudas:

*“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: 20).

Este 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 *“a menos que se enfrenten los problemas de la pobreza, no se podrá garantizar el carácter sostenible del medio ambiente”* (PNUD, 1994: 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 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, una cuarta parte son ricos y tres cuartas parte son pobres; la mitad son democráticos y la otra mitad, autoritarios.

Respecto a los conceptos de *Buen Vivir* y *Vivir Bien* adoptados en Ecuador y Bolivia, respectivamente, tales nociones provienen de los pueblos originarios de estos países entre los cuales no existe la noción de desarrollo como expresión de un estado anterior y posterior; es decir, de subdesarrollo y desarrollo. Tampoco existe el concepto de riqueza y pobreza determinadas por la acumulación y carencia de bienes materiales. 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, el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la satisfacción de las necesidades en paz y armonía con la naturaleza y entre todos.

Paras las comunidades mencionadas 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 las 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 que consiste la territorialidad del desarrollo?*

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 se debe comenzar por entender el significado de territorio.

Para los no geógrafos, el territorio y -concomitadamente- 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 algunos 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 diversas y cambiantes en el tiempo (Méndez, 1988).

Concebido así, el territorio y lo territorial llevan implícitos cualidades, que se expresan en la naturaleza del desarrollo territorial, a saber:

- integralidad,
- escalaridad,
- diversidad y
- temporalidad.

La *integralidad* manifiesta 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. En este contexto, la territorialidad de las actividades humanas se examina considerando las condiciones ambientales específicas, las estructuras de poder existente, el modo de producción dominante con sus respectivas formas culturales, los cuales constituyen condicionantes para el desarrollo.

No cabe, entonces, el examen de la economía -o modo de producción- de un territorio aislado de las condiciones sociales, ambientales, culturales y políticas que produce o reproduce. Adicionalmente, la integralidad alude a la cohesión territorial, referida a la equidad territorial del desarrollo socioeconómico (cohesión socioeconómica) y a la articulación de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial. De este modo, la cohesión territorial integra las dimensiones económica y social desde una perspectiva espacial y ambiental tomando el territorio como elemento articulador.

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 observa en todas las escalas territoriales como resultado de la lógica espacialmente concentradora y socialmente excluyente de la economía neoliberal.

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 se relacionan de modo horizontal y vertical y varían según la escala de observación; lo cual incide en la naturaleza de los fenómenos y, concomitantemente, en sus formas de medición. El desarrollo territorial es visto, entonces, en una escala internacional, nacional, regional, subregional y local.

A cada escala corresponden estructuras territoriales distintas pero interrelacionadas. 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 escala 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 degradativos y fuertes limitaciones de recursos naturales o con riesgos de catástrofes y, entre ellos, una gama de unidades territoriales diversas. Tal como lo plantea Massiris (2006:45, 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. El desarrollo territorial, a diferencia del sectorial, no puede ignorar esta diversidad.

En esto radica una de las diferencias esenciales entre la visión sectorial y la territorial del desarrollo. El desarrollo territorial, al dar un marco espacial 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 mencionadas 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 a 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.

De este modo, la temporalidad plantea la consideración de 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 esta manera, el desarrollo territorial incorpora la dimensión política que es connatural al concepto de territorio, 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 a 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 al sistema económico dominante y sus respectivos mecanismos de apropiación territorial.

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*” (Raffestin, 1986; citado por Herrero, 2009: 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 través, 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 del cual el espacio geográfico se transforma en territorio. Las relaciones identitarias, por su parte, expresan los vínculos afectivos que ligan a las personas y grupos con el territorio; las cuales forman parte de la cultura espiritual de las poblaciones.

*¿En qué consiste la sostenibilidad del desarrollo territorial?*

El carácter *sostenible* del desarrollo territorial sostenible exige esclarecer lo que se entiende por *sostenibilidad*.

Actualmente 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 modelo de 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), quien agrupa las diferentes aproximaciones a la sostenibilidad del desarrollo en tres grandes corrientes: sostenibilidad débil; sostenibilidad fuerte y sostenibilidad súper-fuerte.

La *sostenibilidad débil* acepta 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 y al uso de instrumentos económicos. Utilizan con frecuencia 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 *súper-fuerte*, 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.

Bajo la concepción de *sustentabilidad súper fuerte* es común el uso del concepto de: *“Patrimonio Natural, entendido 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 capitalista para proponer un nuevo modelo o patrón basado el reconocimiento de la pluralidad de valores (biopluralismo), en el que las condiciones ambientales son parte sustancial del “Buen Vivir” o del “Vivir Bien”.

En este contexto, la sostenibilidad del desarrollo territorial parte del reconocimiento del valor económico, ecológico y cultural del medio ambiente de modo integral, guiado por el principio de que todo aprovechamiento económico del patrimonio natural debe contribuir al buen vivir de todos los ciudadanos, sin exclusiones, ni discriminaciones; así como sin comprometer la permanencia de los ecosistemas para el aprovechamiento de las generaciones futuras y sin poner en peligro las condiciones ambientales que hacen posible la vida en el planeta.

Bajo esta concepción, el desarrollo no radica solo en el crecimiento económico sino, esencialmente, en el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población actual conjuntamente con la conservación de las condiciones naturales y ambientales requeridas para una vida larga y saludable de las generaciones actual y futura.

#### *Dimensión política del desarrollo territorial sostenible*

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. El DTS plantea una buena gobernanza territorial, centrada en la acción colectiva, en la interacción entre los distintos actores tanto públicos como privados, en el que la participación social y la cooperación juegan un papel importante.

Son cuatro los principios de una buena gobernanza territorial para el DTS: *legitimidad, concertación, coordinación y cooperación*.

La *legitimidad* lleva implícita la idea de equidad, justicia social y democracia. Se funda en la relación armoniosa entre el Estado, la sociedad y los territorios. 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 son indicadores de las contradicciones entre las distintas clases sociales y marcan el grado de dificultad y complejidad de la gobernanza territorial y la gobernabilidad democrática.

La *concertación*, como principio de una buena *gobernanza* para el DTS, alude a la armonización del conjunto de intereses existentes en el territorio. 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.

La concertación demanda credibilidad y confianza en las instituciones públicas, aspecto muy débil en la mayoría de los países de América Latina por los fenómenos de corrupción generalizada, democracia débil y gobernabilidad precaria que 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 clientelismo y 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 DTS 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.

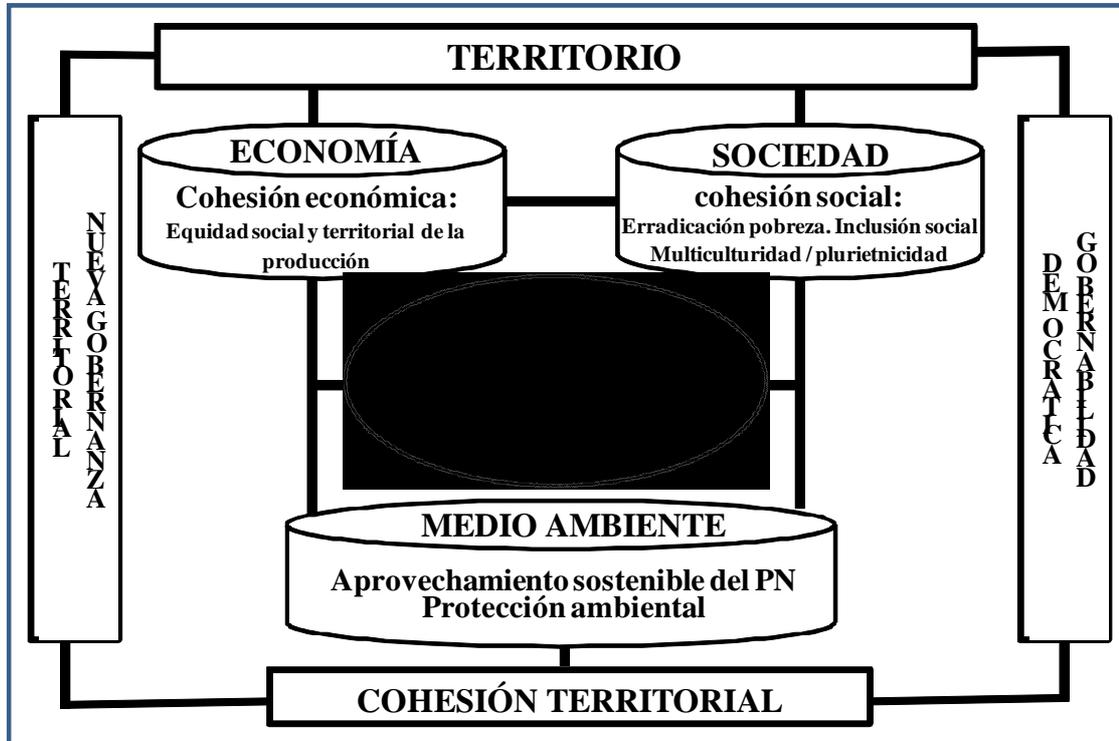
El carácter sistémico y multidimensional del DTS hace indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen la gestión del mismo, lo cual implica acciones concurrentes y armónicas entre las instituciones de distintos niveles territoriales que tienen jurisdicción administrativa 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: 23).

*En síntesis, ¿en qué consiste el desarrollo territorial sostenible?*

Frente a los graves problemas expuestos, la planificación territorial se revaloriza como instrumento importante para enfrentar dichos problemas. Sin embargo, hoy no cabe seguir manejando las políticas territoriales y ambientales aisladas de las políticas de desarrollo socioeconómico y es en este punto donde el desarrollo territorial sostenible (DTS) cobra relevancia (Figura 3).

Figura 3. Concepción del Desarrollo Territorial Sostenible



Fuente: Elaboración propia

El DTS integra *elementos de cohesión económica* expresados en producción económica bajo principios de equidad social y territorial; *elementos de cohesión social*, expresados en los propósitos de erradicación de la pobreza, inclusión social, respeto de la diversidad cultural; *elementos ambientales* expresados 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 político administrativas (governabilidad democrática)

Visto así, el desarrollo territorial sostenible contribuye a superar la visión económica productivista, así como las políticas ambientales carentes de visión territorial y las políticas de ordenamiento territorial limitadas a la planificación física y subordinadas al modelo económico imperante.

El DTS ayuda, además, a dar cuerpo a una visión alternativa de desarrollo que articule los cuatro elementos clave del desarrollo: la economía, la sociedad, el medio ambiente y el territorio, los cuales manifiestan en las dimensiones geográfica, ambiental, humana y política del DTS, que se examinan a continuación.

### **Del ordenamiento territorial a la planificación del desarrollo territorial sostenible**

La territorialidad del DTS pone en primer plano la necesidad de un instrumento de planificación que permita al estado direccionarla y regularla, atendiendo a la problemática del uso y ocupación de los territorios. En este sentido, el ordenamiento territorial tiene un valor estratégico en la medida en que -basado en el conocimiento de las potencialidades, limitaciones y problemas del territorio y en su visión integral- se pueda 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 para la ocupación humana y sus dimensiones. Se hace referencia aquí a la localización y dimensionamiento apropiado de las actividades económicas, desarrollos urbanísticos e infraestructuras.

Adicionalmente, los planes de ordenamiento aportan una visión prospectiva mediante la cual es posible pensar el desarrollo en el 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 que dichos planes se formulen, adopten y ejecuten de modo democrático, con una participación efectiva e informada de los actores sociales directamente relacionados con las disposiciones del ordenamiento, bajo la prevalencia del interés general sobre el particular. En este contexto, el ordenamiento territorial hace posible un desarrollo espacialmente ordenado y ambientalmente sostenible.

Como instrumento de planificación del desarrollo territorial sostenible, el ordenamiento cumple funciones que trascienden la tradicional planificación física espacial para asumir tres

misiones esenciales: la propia de ordenamiento, la de desarrollo y la de coordinación (Hildenbrand, 2007: 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 existente en los territorios, considerando las potencialidades y limitaciones que imponen sus características socioeconómicas, políticas, culturales y biofísicas. 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.

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 responden a una lógica meramente sectorial (Hildenbrand, 2007: 160). En este sentido, dichos autores 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. Asimismo consideran que los planes de ordenación y los planes estratégicos no son excluyentes sino complementarios (Galiana y Vinuesa, 2010: 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 territorial integral en la 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. 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: 40-42).

El carácter integral o comprensivo del ordenamiento territorial plantea cuestiones cruciales para el DTS que éste 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 (p.7), 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.

La integralidad y alcances del ordenamiento territorial mencionados, han sido objeto de críticas por parte de algunos autores al considerarlas como algo pretencioso y poco realista. Santanera (1996; citado por Galiana y Vinuesa, 2010: 24) se pregunta sobre si puede el ordenamiento territorial *“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”*.

En esta misma dirección Florencio Zoido 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: 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 y territorializante, ausente en las visiones sectoriales y estratégicas 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 ocupación del territorio guiados por unos criterios y en función de unos objetivos determinados.

Es evidente que dicho uso y ocupación expresa la dimensión espacial -o espacialidad- de las actividades productivas, infraestructuras, población y 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 F. 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, 1999:20; citado por Galiana y Vinuesa, 2010:22).

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 se busca con el desarrollo territorial sostenible en los términos aquí planteados.

En este contexto, cabe preguntarse sobre el *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.

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 superaría 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: 45), tal como lo demanda el concepto de desarrollo territorial sostenible.

Se trata de un nuevo estilo de planificación territorial que se destaca por su carácter negociador, no coercitivo, así como por el progresivo empoderamiento a través de la descentralización y de las redes de actores territoriales que aspiran a ser agentes activos en el diseño de las políticas con impacto territorial (Farinós, 2006: 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.

La PDTs es un asunto aún embrionario que ha apenas comienza a dilucidarse en los ámbitos académicos europeos y latinoamericanos y a cuya conceptualización pueden contribuir las reflexiones y aportes que se hacen en este artículo.

### **Desarrollo territorial sostenible y nuevos modelos de desarrollo en América Latina**

El modelo de desarrollo capitalista en su actual expresión neoliberal ha fracasado en América Latina como opción de desarrollo social y territorialmente justo, ambientalmente

sostenible y culturalmente aceptable. Las iniquidades del modelo y su carácter depredador del medio ambiente no solo ha llevado a los países latinoamericanos a un situación de pobreza y desigualdad de las más altas del mundo, sino que está acabando con el patrimonio natural y rompiendo peligrosamente el equilibrio ambiental del planeta.

Frente a esto, varios pueblos de América Latina, aprovechando los espacios democráticos existentes, han elegido gobiernos con visiones distintas, las cuales constituyen caminos hacia nuevos modelos de desarrollo fundado en valores esenciales como los de justicia social, vida en armonía con la naturaleza, solidaridad, cooperación y respeto por la diversidad cultural, entre otros. Estas nuevas concepciones del desarrollo le presentan al desarrollo territorial sostenible un contexto apropiado para lograr sus finalidades, en tanto que éste le aporta un enfoque y unos instrumentos de planificación que lo enriquecen en su comprensión de la articulación entre economía, sociedad, medio ambiente y territorio y lo fortalecen en sus acciones en relación con aspectos de pertinencia social, validez cultural y articulación de la gestión de desarrollo.

A continuación se presentan dos casos nacionales emblemáticos del nuevo paradigma de desarrollo en ciernes en América Latina: Ecuador y Bolivia.

#### *Desarrollo Territorial Sostenible en Ecuador*

El Desarrollo Territorial Sostenible en la República de Ecuador ha cobrado un gran impulso con la promulgación de la nueva Constitución Política (CP) de 2008 y la formulación y ejecución del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (PNPBV) del presidente Rafael Correa. En dicha constitución se privilegia el concepto de *Buen Vivir*, indicando con ello una nueva concepción del desarrollo en la que se incorporan aspectos clave del desarrollo territorial sostenible tales como el desarrollo humano, la cohesión y equidad social y territorial, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental y la planificación y ordenamiento territorial. El concepto de *Buen Vivir* adoptado por la Carta Magna ecuatoriana es definido por René Ramírez como:

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

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

En el PNPBV del Presidente Correa se considera que, a partir de este concepto, se supera la falsa dicotomía entre Estado y mercado impulsada por el pensamiento neoliberal y se adopta una nueva gobernanza a partir de la relación armónica entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. De este modo, el mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y se recupera el estado para la ciudadanía en el marco de la recuperación de lo público, así como se reconocen los derechos de la naturaleza al considerarla como uno de los elementos constitutivos de *Buen Vivir*.

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la nueva CP ecuatoriana constituye la esencia de la dimensión ambiental del "Buen Vivir". Tal reconocimiento replantea la relación sociedad-naturaleza dejando de lado el actual antropocentrismo para adoptar el biopluralismo, concepto tomado de Guimarães (2004) para quien el desarrollo, para ser sustentable, debe ser bioplural, es decir, debe otorgarle a las demás especies el mismo derecho ontológico a la vida que se le otorga a los seres humanos. De este modo, según el PNPBV, se pasa de una visión de la naturaleza como recurso al de "espacio donde se reproduce y realiza la vida", en el que la naturaleza tiene "derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos", así como el derecho a la restauración como lo plantean los artículos 71 y 72 de la Constitución Política (República de Ecuador, 2009, 43 y 44).

En la concepción del "Buen Vivir" planteado por la nueva CP ecuatoriana, el ser humano es sujeto y fin de la economía, por ello, la estrategia económica se concibe en términos incluyentes, sustentables y democráticos, incorporando en los procesos de acumulación y redistribución a los actores sociales tradicionalmente excluidos por la lógica capitalista de producción bajo la premisa de una economía al servicio de la vida (economía social) (República de Ecuador, 2009). El concepto de economía social es entendido en el PNPBV,

como una economía plural en donde “las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida”, lo que implica considerar las iniciativas económicas de la población “desde la perspectiva del trabajo y no desde la perspectiva del empleo, con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores” (Coraggio, 2004, citado por República de Ecuador, 2009: 44). La dimensión social del “Buen Vivir” implica, según el Plan en referencia, la universalización de los servicios sociales como un derecho y no como mercancía lo que significa un distanciamiento de las privatizaciones neoliberales.

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

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

Con la ETN el gobierno ecuatoriano busca transformar el territorio nacional para lograr “*una mejor repartición geográfica entre áreas urbanas y rurales, que permitan el avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio*”, para lo cual asigna a la gestión y planificación del territorio -en el mismo documento- un papel protagónico en términos de lograr una mejor coordinación, complementariedad y retroalimentación de las acciones sectoriales (coordinación horizontal) y entre los distintos niveles territoriales

(coordinación vertical). La planificación territorial es concebida en la ETN en términos técnicos, estratégicos y participativos, a la manera de un proceso continuo, coordinado, concurrente, complementario y subsidiario, enfocado a generar capacidades locales, a partir de la comprensión de que la coexistencia de varias culturas plantea visiones y aproximaciones diferentes para solucionar problemas similares. Sólo así, afirma la ETN, *“será posible una descentralización ordenada y una gestión equitativa, inclusiva y sustentable que favorezca la estabilidad económica, la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad”* (República de Ecuador, 2009, p. 371 y 373).

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

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

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

*preservación del medio ambiente para las futuras generaciones*” (República de Ecuador, 2010).

Son claras, en el concepto anterior, varias cualidades del ordenamiento territorial ecuatoriano. Se trata de políticas democráticas, descentralizadas y planificadas formuladas desde abajo hacia arriba en la búsqueda de un proyecto territorial nacional. Se enfatiza mucho, tanto en el COOTAD como en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, promulgado también en octubre de 2010, en la estrecha articulación y complementariedad que debe existir entre los planes de desarrollo y los de ordenamiento del territorio, así como entre las instituciones encargadas de formular y ejecutar los planes.

Todo ello, en concordancia con los objetivos del desarrollo establecido por la Constitución Política de 2008, en especial el de *“promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”*, así como *“proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural”* (CP, Art. 276).

#### *Desarrollo Territorial Sostenible en Bolivia*

El Desarrollo Territorial Sostenible comenzó a construirse en Bolivia a partir de la adopción, en los años noventa, del desarrollo sostenible como concepto rector de su política de desarrollo y del ordenamiento territorial como instrumento de planificación para enfrentar las desigualdades económicas y sociales existentes en este país, mediante la generación de oportunidades selectivamente localizadas. Hacia finales de los noventa ya existía en las instituciones de planificación bolivianas la conciencia de las iniquidades sociales y ambientales generadas por economía de mercado. En este contexto se adoptó, en la segunda mitad de los noventa, el ordenamiento territorial como instrumento para la planificación del desarrollo sostenible, definiéndolo como:

*“proceso organizador del uso y ocupación del territorio para la aplicación de los lineamientos estratégicos del desarrollo sostenible. Tiene como objetivo, lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población y la optimización del uso de los recursos naturales. Permite la articulación de las dimensiones sectorial y territorial,*

*normando el empleo del territorio y promoviendo la superación de las desigualdades regionales y sociales” (República de Bolivia, 1996).*

En la primera mitad de la década del 2000, Bolivia vivió una profunda crisis económica que condujo a movimientos sociales (manifestaciones, huelgas, bloqueos de carretera, insurrecciones) y a la inestabilidad política (culminación prematura de gobiernos, interinidad, etc.) que llevaron, en el 2006, al líder indígena Evo Morales Ayma a la presidencia, iniciándose una nueva etapa en la historia política boliviana. El presidente Morales impulsó políticas nacionalistas e indigenistas que reivindicaban a las comunidades indígenas tradicionalmente excluidas de los beneficios de la acumulación capitalista, así como la promulgación de una nueva Constitución Política el mes de febrero de 2009, en cuyo preámbulo se afirma que se deja en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal y se asume el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. En dicha constitución se considera como fines esenciales del estado el de:

*“constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales”, así como “promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras”(Art.9).*

Con la nueva Constitución Política (CP) Boliviana este país inicia el tránsito del modelo de desarrollo capitalista hacia un “patrón de desarrollo<sup>6</sup>” que podríamos denominar *Patrón Social Plurinacional Comunitario (PSPC)* el cual tiene como fundamento el “Vivir Bien”. De este modo, así como en Ecuador, el gobierno boliviano se desprendió de los conceptos tradicionales de desarrollo, bienestar y progreso ligados a la cultura capitalista para asumir el concepto de “Vivir Bien” proveniente de las comunidades indígenas originarias de este país. “Vivir Bien” equivale en la cultura Aymara a *suma qamaña* que significa vivir en armonía con la naturaleza poniendo a ésta en un primer plano.

<sup>6</sup> El gobierno boliviano opone la expresión “patrón de desarrollo” a la de “modelo de desarrollo”.

Según el canciller boliviano, David Choquehuanca (2010), el patrón de desarrollo que actualmente se construye en Bolivia se aparta del capitalista que busca el dinero y la plusvalía y del socialismo que busca satisfacer las necesidades del hombre, para adoptar el PSPC fundado en la cultura de la vida en la cual *“lo más importante no es la plata, ni el oro, ni el hombre, porque él está en el último lugar, sino la vida, los ríos, el aire, las montañas, las estrellas, las hormigas, las mariposas”*

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

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

Bajo la concepción del “Vivir Bien”, el desarrollo adquiere un fuerte contenido social al entenderse *“como proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptores de directrices verticales”*. El *Vivir Bien* *“expresa el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”*. Se trata de una convivencia comunitaria, con interculturalidad y sin asimetrías sociales ni de poder, guiados por principios, como:

- *“no se puede vivir bien si los demás viven mal”* y
- *“vivir en equilibrio con lo que nos rodea”*.

Según el PND, es diferente del “*vivir mejor*” occidental, que es individual, separado de los demás e inclusive a expensas de los demás y separado de la naturaleza”. Esta concepción de desarrollo rompe con la concepción lineal y secuencial de progreso característico de cultura capitalista ya comentado, que divide las culturas entre modernas y atrasadas, desarrolladas y subdesarrolladas o avanzadas y primitivas, siendo las primeras el modelo a seguir, desconociendo -como lo plantea el PND- “*otras temporalidades, otras memorias, otros aportes a la construcción de las relaciones interhumanas y otras relaciones con el tiempo y con el espacio*”.

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

El concepto de crecimiento económico también se ha reconceptualizado en el PND 2006-2010 boliviano, donde se le asigna un contenido cultural. a partir del cual el crecimiento deriva de la diversidad, identidad, interculturalidad, comunidad, convivencia y expansión de los derechos. Es coherente con lo que -en el PND- se considera la clave del desarrollo: la dominación cultural y de la discriminación racial. Se trata de un “*crecimiento múltiple y sostenible*” que responde a las diversas formas simultáneas de pensar, encarar y relacionarse con los ámbitos del ‘progreso’ y del ‘desarrollo’, así el crecimiento se vuelve diverso, polifacético, complejo, heterogéneo y compuesto”.

Desde esta misma concepción se considera, en el plan, que se asume una postura de resistencia ante la imposición de “*macromercado globalizado*” y a la creación y difusión de patrones de consumo, de pensamiento y de comportamiento homogéneos. Del mismo modo, se opone resistencia a “*la contradicción provocada y acelerada entre la producción capitalista y la preservación de la diversidad biológica, de los recursos naturales y de la integridad de los ecosistemas por el modelo de consumo globalizado*”.

Aunque ni en la nueva constitución boliviana, ni en el PND de Evo Morales existen planteamientos específicos sobre una política de desarrollo territorial sostenible, se pueden

avizorar algunos elementos a partir de las referencias constitucionales al ordenamiento territorial y las consideraciones que sobre la materia se hacen en el PND del presidente Morales.

En lo que respecta a la CP, ésta establece la competencia exclusiva del gobierno central de formular políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial (Art. 271) y a los gobiernos territoriales (Departamentales, municipales e indígenas) la competencia exclusiva de elaborar y ejecutar Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado y de las entidades territoriales de jerarquía superior (Arts. 300, 302 y 304), guiados por los principios de integridad, coordinación, subsidiaridad y concurrencia.

Relacionado al PND éste establece que:

*“La planificación busca ordenar el desarrollo y fortalecer el principio de relación intrínseca entre las culturas bolivianas y la naturaleza como nexos generadores de visiones sobre el mundo; de interpretaciones del trabajo; de identidades sobre el tiempo y sus mitos; de construcción de la territorialidad y del poder”* (Presidencia de Bolivia, 2006).

Es evidente que en este momento histórico el gobierno boliviano está ocupado en la construcción del nuevo Estado y de la nueva sociedad perfilados en la CP y enfrentando las fuertes resistencias de la burguesía boliviana, lo cual no le ha permitido avanzar en la dimensión territorial de ese nuevo Estado y de esa nueva sociedad, asunto para el que la política de desarrollo territorial sostenible será, sin duda, fundamental.

### **Conclusiones**

Todos los elementos examinados evidencian serios problemas del modelo de desarrollo imperante que se manifiestan en un orden territorial con un marcado desequilibrio socioespacial y fragmentación territorial, expresados en concentración (polarización, primacía) y exclusión (estratificación) territorial, en iniquidad social (fuertes desigualdades en la distribución de la riqueza), en el deterioro acelerado de los recursos naturales y de las condiciones ambientales de vida, así como en la vulnerabilidad social frente a fenómenos naturales peligrosos como los asociados al cambio climático, terremotos, fenómenos

hidrometeorológicos, etc. Tales problemas evidencian algunas contradicciones respecto al desarrollo territorial sostenible.

Es clara, en este sentido, la contradicción entre la justicia social y espacial que busca el DTS y el carácter excluyente y discriminador de la economía mercado. Del mismo modo, es contradictorio el objetivo de integración y estructuración territorial del DTS dentro de una dinámica de cohesión territorial con la fragmentación y desestructuración territorial que produce la economía de mercado en cuanto dislocación de sistema económicos autónomos y, desaparición o subordinación de valores culturales propios a pautas globales (Bervejillo, 1996).

También es clara la contradicción entre el objetivo de sostenibilidad ambiental y social del DTS y la crisis ambiental generada por el modelo de desarrollo capitalista, claramente insostenible. Respecto a esta última contradicción, la búsqueda de solución a la problemática ambiental es parte consustancial de la política de desarrollo territorial sostenible, especialmente en lo que tiene que ver con el cambio climático global y la prevención de desastres. Los efectos del cambio climático global son cada vez más notables en la realidad territorial de América Latina.

Cabe mencionar el aumento de la frecuencia, intensidad e impacto socioambiental de los huracanes que golpean a los países centroamericanos (incluyendo a México), las inundaciones recurrentes, la disminución de reservas de agua, el abatimiento de cultivos agrícolas, la desaparición de flora y fauna y el aumento de los procesos de desertificación, entre otros.

Las políticas de desarrollo territorial sostenible están llamadas a incorporar estrategias para mitigar los efectos del cambio climático en los países latinoamericanos con el apoyo de la comunidad internacional.

En este contexto, el DTS no es una política para sostener el crecimiento económico o la competitividad como factores de desarrollo económico y social bajo la lógica del capitalismo salvaje, ni para ordenar el territorio en función de la sostenibilidad de las actuales iniquidades sociales y territoriales.

La territorialidad y sostenibilidad del desarrollo inherente al DTS se entiende desde una perspectiva socioterritorial, en cuanto aprovechamiento ecológicamente sostenible de los

recursos naturales y de mantenimiento de las condiciones ambientales propicia para una vida saludable en el largo plazo; y en cuanto a la superación de la pobreza, la exclusión social y la fragmentación territorial. Es decir, se trata de un desarrollo con sentido humano, ecológico y territorial.

Los elementos anteriores apuntan a dar soporte territorial a un nuevo paradigma de desarrollo construido sobre unas bases económicas, sociales, culturales y ambientales justas y en el que el estado tenga el control de los bienes colectivos (infraestructuras viales, espacio público, patrimonio histórico-cultural) y de los servicios públicos y sociales (telecomunicaciones, educación, salud, saneamiento básico), esenciales para el “Buen Vivir”. Tales bienes y servicios no pueden ser una mercancía más del mercado, sujetos a los vaivenes de la oferta y la demanda, sino una condición de vida que el estado debe garantizar a los ciudadanos de manera digna y en condiciones de fácil acceso.

Del mismo modo, es imperioso el fortalecimiento real y la autonomía efectiva de las entidades territoriales locales para la gestión del desarrollo, así como la implementación de tecnologías apropiadas en los sistemas de producción, que reconozcan el valor de las tecnologías tradicionales y del conocimiento y la cultura autóctonos.

Como reacción a los problemas del actual modelo de desarrollo se están presentando en América Latina movimientos de resistencia y confrontación que buscan una mayor equidad social y territorial, así como el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, la humanización del desarrollo y su sostenibilidad ambiental que se expresan en modelos alternativos de desarrollo como el boliviano y el ecuatoriano, que se han visto fortalecidos por la exacerbación de las desigualdades sociales y territoriales producidas por la economía de mercado.

Dichos modelos alternativos ya son políticas de estado en los dos países mencionados, al ser incorporados en sus nuevas constituciones, lo cual puede augurar una relativa perdurabilidad de dichos procesos. Se trata de iniciativas surgidas de las entrañas populares que intentan asumir de modo directo el control de sus destinos, a partir de sus propias visiones del mundo y del desarrollo.

La riqueza conceptual de estos dos modelos alternativos de desarrollo constituyen un valioso aporte para los demás pueblos que en la actualidad están aprovechando los espacios

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

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

En dicha contribución no se pierde de vista la territorialidad de la gestión del desarrollo, la cual manifiesta la existencia de unas estructuras de poder, unas formas de producción y unas estructuras ambientales que no son pasivas frente a las intervenciones agresivas de las actividades humanas. De la interacción de estos elementos territoriales surge un orden determinado sobre el cual se realiza la gestión territorial.

Es decir, la gestión territorial como política pública se realiza sobre un territorio ordenado por las actividades productivas, la acción del estado y, en general, por las decisiones y acciones humanas de localización, apropiación y funcionalización del territorio, dentro de unas determinadas estructuras de poder que potencian, limitan o direccionan la gestión territorial y determinan las formas espaciales y las dinámicas territoriales existentes y sobre las cuales la política de desarrollo territorial sostenible puede actuar en la búsqueda del nuevo orden que inspiró este trabajo: un orden económicamente viable, socioterritorialmente justo, culturalmente aceptable, ambientalmente sostenible y territorialmente ordenado.

### **Bibliografía.**

- Bervejillo, F. (1996). *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*, documento 96/34, Serie ensayos. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- CEPAL (2011), *Panorama social de América Latina 2010*, documento informativo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

- Choquehuanca, D. (2010), "25 postulados para entender el Vivir Bien", en Periódico *La razón*, entrevista publicada en la Edición Digital del 31 de enero de 2010. La Paz: Diario Nacional de Bolivia.
- De Souza Silva, J. (2010). *Por qué y cómo descolonizar el Estado uninacional para construir el Estado plurinacional e intercultural. Una guía hacia el 'día después del desarrollo*. Conferencia impartida el 4 de agosto en la ciudad de Quito (Ecuador) con el auspicio del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Ecuatorianos. Quito: Codenpe.
- Farinós, J. (2009). *Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción*". En Joaquín Farinos, J., Romero, J., Salom, J. (editores) "Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones", colección Desarrollo Territorial, serie Estudios y Documentos, Nº 7, pp. 17-62. Valencia: Universidad de Valencia.
- Farinós, J. (2006). *La estrategia territorial europea en el nuevo paradigma de la territorialidad*. En Tarroja, y Camagni, R. (coord.) "Una nueva cultura del territorio", pp. 43-68. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Galiana, L. y Vinuesa, J. (2010). *Definición y evolución del concepto y de su práctica*. En Galiana, L. y Vinuesa, J. (coords.), "Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio". Madrid: Editorial Síntesis.
- Göske, J. (2001). *Desarrollo territorial en Chile. El proceso de descentralización y las oportunidades para procesos de asesoría técnico-política*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Gudynas, E. (2009). *Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano*. En "Vivienda Popular", No. 18, p. 12-19. Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- Herrero Canela, M. (2009). *La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios*. En Farinos, J., Romero, J., Salom, J (editores) "Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones", , Colección Desarrollo territorial. Serie estudios y Documentos, 7. pp. 265-290. Valencia: Universidad de Valencia.

- Hildenbrand, A (2007). *Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio*. En Farinos, J., Romero González, J. (coord.) "Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo", pp. 147-190. Valencia: Universidad de Valencia, España.
- Massiris, Á. (2002). *Ordenación del territorio en América Latina*. En revista "Scripta Nova". Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>.
- Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, Dirección de Investigaciones, Colección de Investigación, UPTC 1. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, Á. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*, Dirección de Investigaciones, Colección Investigación UPTC, No. 4. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
- Massiris, Á. (2008). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y sus perspectivas en un mundo globalizado*. En Salinas Escobar, M. E. (comp.) "El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales", Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), p. 53-81. México D.F: Universidad de Guadalajara.
- Massiris, Á. (2011). *Gestión territorial y desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. En proceso de publicación.
- Méndez, R. (1988) *El espacio de la Geografía Humana*. En Puyol, R, Estébanez, J. y Méndez, R. "Geografía humana", p. 9-50. Madrid: Ediciones Cátedra, S.A.
- PNUD (1994). *Informe de Desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York: Oxford University Press.
- PNUD (2010a), *Informe de Desarrollo humano. La verdadera Riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD (2010b), *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y El Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez, R. (2008). *La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad*, Documento de trabajo No. 1. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- República de Bolivia (1996), *El ordenamiento territorial en Bolivia*, Secretaría Nacional de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, PP. 102. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
- República de Bolivia (2006). *Plan nacional de desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (2006-2010)*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- República de Ecuador (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, SENPLADES. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- República de Ecuador (2010), *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, Registro Oficial No. 36, octubre 22 de 2010. Asamblea Nacional.
- Santos, M. (2004). *Por otra globalización. Del pensamiento único a la conciencia universal*. Bogotá: Editora Convenio Andrés Bello.
- Troitiño, M. Á (2008) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro*. En Salinas Escobar, M.E. (comp.) “El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales,., Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, pp. 27-52, SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología (INE), México D.F: Universidad de Guadalajara.
- Zoido, F. (2007). *Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política*. En Farinos, J., Romero González, J. Valencia: Universidad de Valencia, España.