

Reseña de libro:

María Elina Gudiño de Muñoz¹

Gestión Territorial y Desarrollo: hacia una Política de Desarrollo Territorial Sostenible en América Latina²

Territorial Management and Development: towards a Policy of Sustainable Territorial Development in Latin America

Ángel Massiris Cabeza

Este libro fue presentado en el *Seminario Internacional sobre Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenible en Iberoamérica*, realizado en la ciudad de Bogotá, Colombia, entre el 16 y el 18 de mayo de 2012.

Con esta obra, pretende contribuir a la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo el del *desarrollo territorial sostenible*, concepto superador que intenta viabilizar las posibilidades de desarrollo en cada territorio de acuerdo a su identidad, potencialidades y limitaciones.

El Dr. Miguel Angel Massiris Cabeza es Doctor en Geografía por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Ejerce como Profesor de grado y posgrado en temas de ordenamiento territorial, es Director de posgrados de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en su país.

Veinte años de experiencia en ordenamiento territorial en América Latina y los estudios que sobre esta misma materia hace en Colombia y México demuestran el interés en buscar continuamente una nueva alternativa que lleve a superar, tal como menciona textualmente:

¹ Doctora y Prof. de Geografía, Directora de la Revista Proyección y del Instituto CIFOT (Instituto Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

² *Cita Bibliográfica:* Massiris Cabeza, Angel (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

“las incoherencias, contradicciones y conflictos en la gestión del territorio, así como entre el interés público y el privado y entre los objetivos de crecimiento económico de las políticas sectoriales con los de protección ambiental, conservación de los recursos naturales y de bienestar social que encarnan las políticas de ordenamiento”.

Parte del supuesto de que bajo la lógica capitalista de producción y de la cultura que le es propia es imposible lograr un desarrollo socialmente justo, territorialmente ordenado y equilibrado y ambientalmente sostenible y que se necesita un nuevo paradigma para poder construir una estrategia integradora que permita articular las políticas socioeconómicas con las territoriales y ambientales; lograr mayor gobernabilidad y gobernanza; promover nuevos valores ético políticos y planificar el territorio.

Con el propósito de demostrarlo, estructura el trabajo en 7 temas:

- En el *tema 1* explica los conceptos de desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial. Menciona que el desarrollo tiene distintas acepciones de acuerdo al sistema de que se trate.

Mientras en el capitalismo se concibe como una noción de progreso, en otras culturas hace alusión a estados de plenitud simultáneos y colectivos. Aclara que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propone otros conceptos que tienden a resignificar el desarrollo desde perspectivas humanas y ambientales: desarrollo sustentable, desarrollo humano y desarrollo humano sostenible.

Menciona que el territorio demanda acciones diversas y articuladas porque existen condiciones sociales y naturales potenciadoras o limitantes del desarrollo económico. Como medios que viabilizan las políticas de desarrollo, establece la distinción entre planificación global, sectorial y territorial y considera que la planificación territorial debería integrar a las dos anteriores pero que en general ha estado asociada a estrategias de desarrollo urbano-regional, económico regional y/o el uso del territorio, con un sesgo parcial y no una visión global.

- El *tema 2* se refiere al contexto social, político y económico en que se da la gestión territorial en América Latina. A través de un exhaustivo relevamiento de lo sucedido en los países de América Latina, recompone la historia política desde 1926 al año 2010 y, a partir de los resultados de mediciones efectuadas por la Corporación Transparencia Internacional sobre percepción a corrupción en el mundo y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung & Polilat, comprueba que existe una crisis de gobernabilidad debido al predominio en casi todos los países de prácticas corruptas

en la gestión de lo público y la baja participación social de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Demuestra, a través de los modelos de desarrollo implementados y las condiciones socioeconómicas actuales, que después de 30 años de aplicación de la receta neoliberal los resultados son negativos en materia de condiciones de vida de la población. Si bien el neoliberalismo en materia de crecimiento económico ha sido exitoso, ha fracasado en materia de *Buen Vivir* porque el grueso de la población latina sobrevive en medio de condiciones de empleo precario, desesperanza, pobreza, exclusión social y violación a los derechos humanos.

A continuación dedica un espacio especial al tema de las condiciones ambientales, porque tal como lo reconoce el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su Informe GEOLAC3 de 2010, *el modelo de desarrollo ha debilitado en diversos modos y en diferentes lugares los pilares ambientales y sociales del desarrollo sostenible por el deterioro progresivo y sostenido del medio ambiente físico y la pérdida de ecosistemas producidos* (PNUMA, 2010: 13, 23). Situación que se ha visto agravada en los años ochenta y noventa cuando se adopta el modelo económico neoliberal.

El autor expresa "... 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 hemos construido como reflejo del modo de producción dominante y la ideología que le es consustancial", pero considera que una serie de hechos que están ocurriendo hacen pensar en un futuro mejor: el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos, los acuerdos de integración regional, los avances en gobiernos de izquierda y el surgimiento de modelos alternativos de desarrollo tales como el caso boliviano y el ecuatoriano.

- El tema 3 se dedica a las políticas territoriales como medio de instrumentación de la gestión en América Latina. Examina las políticas de *desarrollo regional*, implementadas en las décadas de los años cuarenta y ochenta y observa que el enfoque de estas estrategias es económico (sectorial).

Con respecto a las de *ordenamiento territorial*, que se inician en América Latina a finales de los años 60, clasifica a los países según el tipo de enfoque que ha tenido el ordenamiento territorial (urbanístico y/o municipal, ambiental y urbano-regional) y determina que el resultado en general ha sido modesto en cuanto al objetivo de regular y controlar el uso, ocupación y transformación de los territorios en sus distintas escalas.

Otra política que ha tenido escasos logros, es la de *descentralización territorial* debido a fuerzas centralistas que impiden lograr mayor autonomía territorial. Por último aborda la política de *desarrollo territorial* y aclara que esta visión no coincide con la óptica del *desarrollo territorial sostenible* debido a que los indicadores de productividad y competitividad reflejan el progreso de unos pocos agentes sociales (grandes empresarios, grupos financieros, empresas multinacionales) y no son indicadores del mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población como tampoco de un manejo adecuado del medio ambiente

- En el *tema 4*, y como una continuidad del tema referido al *desarrollo territorial sostenible*, analiza las dimensiones que involucra; la dimensión geográfica (haciendo y la cohesión), la humana, ambiental y política.

La *dimensión geográfica* hace alusión a la territorialidad y la cohesión, condiciones que requieren de cambios estructurales en la organización institucional, la cultura de la gestión pública y la gobernanza territorial.

Con respecto a la *dimensión ambiental* presenta 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 y que apuestan a reformas técnicas, productivismo, eficiencia y uso de instrumentos económicos, hasta las que plantean un cambio sustancial del desarrollo capitalista y reconocen la pluralidad de valores en los que las condiciones ambientales son parte sustancial del *Buen Vivir* o del *Vivir Bien*.

La *dimensión humana* incorpora aportes conceptuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y considera que no puede haber sostenibilidad en un mundo en donde, una cuarta parte son ricos y tres cuartas parte son pobres, la mitad son democráticos y la otra mitad, autoritarios.

Por último, la *dimensión política* 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.

- En el *tema 5* profundiza en el *ordenamiento territorial* como instrumento de *planificación del desarrollo territorial sostenible* que trasciende la tradicional planificación física espacial al permitir armonizar el interés público y privado, conciliar los objetivos económicos, ambientales y sociales y articular las políticas territoriales y sectoriales.

Es decir que se 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: 45)

- En el *tema 6* presenta los avances producidos en América Latina con respecto al desarrollo territorial sostenible y destaca 3 casos significativos: el de Argentina, Ecuador y Bolivia. El primero porque define una política nacional de desarrollo territorial sostenible que revaloriza el rol del Estado y rescata la planificación como instrumento de desarrollo y muestra como avance en esta materia la Ley de Ordenamiento Territorial aprobada en Mendoza que define la articulación de la gestión del territorio y la programación de los distintos planes. El segundo porque plantea una nueva concepción del *Buen Vivir*, una estrategia económica en términos incluyentes, sustentables y democráticos, además de determinar la naturaleza y los alcances del ordenamiento territorial. En el caso de Bolivia porque asume en su Constitución el concepto de *Vivir Bien* o *suma qamaña* (en la cultura Aymara) que significa vivir en armonía con la naturaleza.

La breve síntesis sobre los temas desarrollados demuestra que el autor sigue un orden secuencial. Primero ayuda a esclarecer conceptos que debido a su nivel de complejidad muchas veces se utilizan en forma errónea o como sinónimos: *desarrollo, desarrollo territorial y planificación territorial*.

Seguidamente fundamenta la necesidad de construir un nuevo paradigma, el del *desarrollo territorial sostenible* frente a los efectos producidos por el capitalismo en América Latina. Sistematiza y analiza datos, clasifica y vuelca en cartografía resultados que demuestran que todavía no se ha logrado un desarrollo socialmente justo, ni territorialmente ordenado y equilibrado, ni ambientalmente sostenible.

A partir de este diagnóstico se introduce en el análisis de las políticas como instrumentos de gestión que viabilizan las posibilidades de desarrollo, destacando que el ordenamiento territorial todavía no ha sido aplicado en forma correcta. Profundiza en las dimensiones del *desarrollo territorial sostenible* y llega a la conclusión que en el contexto actual, es clara la necesidad de construir un modelo alternativo de desarrollo para América Latina que tenga al Estado como protagonista central y la cohesión social y protección ambiental como columnas vertebrales.

Los temas finales lo dedica al *ordenamiento territorial* como forma de planificación del *desarrollo territorial sostenible* y al análisis de los casos que representan verdaderos avances tendientes a alcanzarlo, uno dentro de la lógica capitalista pero con más sentido

de equidad, equilibrio y sostenibilidad y otros dos que apuestan a un cambio estructural integral.

El libro constituye un aporte esencial para quienes investigamos sobre América Latina y podemos valorar el esfuerzo del autor por reconstruir procesos, definir criterios para la selección de la información y sistematizar datos provenientes de diferentes fuentes. También para quienes pretenden especializarse en estas temáticas al definir en forma clara y concisa cada uno de los conceptos involucrados o para otros que quieren conocer la realidad latinoamericana. Pero además para quienes tienen la responsabilidad de conducir nuestros destinos, porque en lenguaje coloquial, serio y seguro, les está dando la forma en que deben actuar con ética y responsabilidad para solucionar los problemas que nos están conduciendo a una mayor insostenibilidad social, económica y ambiental.

Si se piensa y actúa a partir de un *nuevo orden económicamente viable, socio-territorialmente justo, culturalmente aceptable, ambientalmente sostenible y territorialmente ordenado*, tal como expresa el autor, estaremos en la dirección correcta hacia un *desarrollo territorial sostenible*.

Es lo deseable, lo que no quiere decir que sea lo posible en el corto plazo; pero es importante creer en las utopías porque es la única manera de producir un cambio.³

³ Con esta presentación se inicia el libro *Gestión Territorial y Desarrollo: hacia una Política de Desarrollo Territorial Sostenible en América Latina*. La autora agradece a Angel Massiris el honor de haberle permitido hacerla porque cada palabra suya ha sido una enseñanza, un ejemplo a seguir y una provocación a pensar distinto y actuar conforme a ello.