

ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL: Abordagem a partir das dinâmicas territoriais

**José Américo Roberto
Chiarella Quinhõesⁱ**
Doutor em Geografia
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Resumo

El texto busca proponer un nuevo enfoque sobre el desarrollo sostenible del territorio. Partimos mostrando el marco contextual sobre la planificación y gestión territorial, para llegar a establecer las vinculaciones entre la estructuración del territorio y sus dinámicas territoriales. El camino que une ambos puntos pasa por la definición de los conceptos de planificación y gestión territorial, así como de las redes y las dinámicas territoriales. El objetivo consiste en delinear un nuevo enfoque que nos permita comprender el funcionamiento del territorio a partir de la identificación de sus principales dinámicas, con la finalidad de evaluar y dar coherencia a los proyectos de inversión en relación con sus impactos en el desarrollo sostenible del territorio.

Palavras-chave: Planificación territorial. Dinámicas territoriales. Desarrollo territorial.

TERRITORIAL DEVELOPMENT APPROACH

Abstract

The text seeks to propose a new approach to the sustainable development of the territory. We start by showing the contextual framework on territorial planning and management, in order to establish the links between the structuring of the territory and its territorial dynamics. The path that joins both points passes through the definition of the concepts of territorial planning and management, as well as territorial networks and dynamics. The objective is to outline a new approach that allows us to understand the operation of the territory from the identification of its main dynamics, in order to evaluate and give coherence to investment projects in relation to their impacts on the sustainable development of the territory.

ⁱ Endereço eletrônico:
r.chiarella.q@gmail.com

Keywords: Territorial planning. Territorial dynamics. Territorial development.

Introducción

El contexto internacional muestra un escenario caracterizado por dos elementos principales, por un lado, la ocurrencia de un fenómeno de Cambio Climático, que deviene del proceso de calentamiento global. Por otro lado, el planeta ha sido impactado, en mayor o menor grado, por la ocurrencia de una pandemia vinculada al virus COVID-19. Con efectos notorios en la economía, procesos productivos, vida urbana, empleo, etc. Entre las medidas restrictivas, la del confinamiento muestra que la interacción digital es necesaria para implementar nuevos enfoques de estructuración urbano/territorial. Hay un incremento en el uso de las nuevas tecnologías –sobre todo internet- y de las redes sociales en las relaciones humanas. Aquí se encuentra la clave de las nuevas tendencias y enfoques en relación con el territorio. En simultaneo, asistimos a una crisis de legitimidad, producto de un proceso creciente de descrédito de la población en las instituciones democráticas y en los medios de comunicación masivos tradicionales (BID, 2020).

El contexto anterior refuerza la necesidad de revisar nuestros conceptos y enfoques relacionados con el desarrollo territorial, de manera que podamos tener una comprensión integral de su funcionamiento a partir del estudio de sus dinámicas territoriales. Esto, también, permitirá evaluar mejor la pertinencia de las propuestas y los costos de sostenibilidad de las inversiones en infraestructura pública/privada en el territorio.

Es por ello que, para su mejor comprensión, decidimos dividir el texto en cuatro secciones. En la primera sección, presentamos los antecedentes en términos de planificación y gestión. Luego, realizamos algunas precisiones conceptuales, a respecto del territorio, la planificación territorial y la gestión territorial. En la tercera sección, presentamos nuestra perspectiva sobre el enfoque territorial, priorizando temas como redes y dinámicas territoriales. En la cuarta sección, presentamos unas ideas sobre la posibilidad de establecer un método para identificar las dinámicas y costear las acciones de sostenibilidad. Finalmente, realizamos algunas reflexiones sobre lo expuesto anteriormente.

Antecedentes

La gestión territorial es una actividad fundamental para implementar las políticas públicas en favor del desarrollo. Esta se realiza a través de dos procesos que se retroalimentan: planificación territorial y gestión del plan, ambos con sus respectivas herramientas. En tal sentido, la planificación es una etapa del proceso de gestión territorial. Cabe señalar que existen conceptos que con frecuencia son usados por la literatura como si fueran sinónimos. Sin embargo, a lo largo del presente texto son usados en el sentido que pasamos a explicar. La Metodología es entendida como un conjunto de procedimientos basados en principios lógicos, utilizados para alcanzar una gama de objetivos que rigen en una investigación científica. Se refiere a la teoría acerca del método o del conjunto de métodos. El Método es la manera de realizar algo de forma sistemática, organizada y estructurada. Es un conjunto de actividades, técnicas y acciones diseñadas y desarrolladas para conseguir un objetivo, es la forma de hacer. El Procedimiento es la ruta o secuencia de actividades que se siguen para al implementar un método específico, es el “paso a paso”.

Para Sandoval (2014) la planificación es el pensamiento que precede a la acción; proceso continuo, constituido por un conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivo), con la forma de lograrlo (estrategia) y los instrumentos (políticas, programas, presupuestos). El éxito del plan depende de: i) Respaldo político de las autoridades involucradas; ii) Legitimación y apropiación por parte de la sociedad; iii) Solidez del equipo técnico, y; iv) Recursos para hacer efectivas las acciones propuestas (UNOPS, 2016). A rigor, todo plan es un proyecto político, constituye una respuesta operativa sobre la sociedad deseada.

Observamos que la planificación estratégica es uno de esos temas que mucho se comenta y poco se comprende. La estrategia es una forma de accionar que deviene de campos competitivos, sobretodo del campo de la guerra. Este tipo de accionar fue trasladado a la competencia entre las empresas que, básicamente, es ampliar su actuación en el mercado. Este método ha sido adoptado por el Estado sin mayor éxito, debido a no identificar la naturaleza de la competencia ni a los competidores. En tal sentido, se debe llevar a la gestión pública procedimientos del planeamiento

estratégico tal como es practicado por las empresas.

Asimismo, es común ver el uso de los términos administración, gerencia y gestión como si fueran sinónimos. Entendemos la Administración como la técnica encargada de la organización, dirección y control de los recursos, con el fin de obtener el máximo beneficio, opera directamente en la coordinación de recursos. La Gerencia constituye el manejo estratégico de la organización, busca lograr objetivos específicos en función de la misión y visión de la organización; se ubica en el nivel directivo con incidencia en los procesos. La gestión es el conjunto de diligencias conducentes al logro de la meta; un conjunto de acciones que se realizan para desarrollar un proceso; una función global e integradora de las fuerzas que conforman una organización, enfatiza la dirección y ejercicio del liderazgo.

Recordamos que la planeación estratégica surge primero para cada unidad de negocio, luego se expande y se transforma en planeación estratégica corporativa y, finalmente, esta evoluciona hacia la gestión estratégica, que enfatiza la integración del planeamiento a las otras funciones administrativas, busca integrar la estrategia a la operación, pone mayor atención al factor humano. Tiene la ventaja de la preocupación con la implantación y control del plan, se realiza en nivel operacional.

Entre las diferencias entre planificación y gestión estratégica destaca que en la primera existe una exploración exhaustiva en el análisis del ambiente, proyección a futuro, anticipación a los cambios, evolución de opciones estratégicas e integración de planes estratégicos de desarrollo, de forma tal que el desempeño sea mayor que la suma de las partes. La segunda, focaliza la creatividad e innovación en la revisión del ambiente, la creación del futuro, la respuesta rápida con opciones flexibles, considera el plan estratégico como la expresión del pensar organizacional de los distintos niveles de la jerarquía.

Precisiones conceptuales

El Territorio: una construcción social

Entendemos que el espacio geográfico se transforma en territorio cuando hacemos uso de él y sus recursos. En tal sentido, el territorio es una construcción social, un producto generado a partir del espacio geográfico. Son las relaciones

dinámicas (entre personas, y entre estas y la naturaleza) situadas en un espacio y tiempo determinado, lo que define al territorio. También, es considerado como la proyección del espacio social en el espacio geográfico, materializado a través de las redes, circuitos y flujos, que se sustentan en la infraestructura (BECKER, 2005; ECHEVERRY & SOTOMAYOR, 2010; MARTÍNEZ, 2019; CIPCA, 2011). El concepto es marcado, en sus varios usos, por un carácter poli semántico, lo que genera controversias al momento de consensuar una definición. No es igual trabajar con un concepto de territorio u otro, la opción tomada afectará la planificación, la gestión territorial y los proyectos de inversión. Un territorio supone la existencia de una base de recursos naturales e implica el reconocimiento de una identidad particular. Alberga relaciones sociales, instituciones y organizaciones, formando un tejido socio-institucional, donde se realizan determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso.

Planificación Territorial

En estos tiempos de descrédito y desconfianza en las instituciones políticas es necesario rescatar el rol que cumple el planeamiento, y este implica territorio. La planificación territorial es un proceso técnico en el cual se definen las determinaciones a adoptar y formalizar en el territorio para responder a una situación pre existente. Permite la articulación horizontal, buscando superar la segmentación sectorial y entender sus impactos cruzados (UNOPS, 2016). Constituye una respuesta a la necesidad de articular aspectos no cubiertos por las visiones tradicionales, p.ej. la dinámica urbano-rural.

Ciertas restricciones en la planificación se manifiestan en aspectos metodológicos, institucionales y/o normativos. Además, se verifica el diseño de instrumentos de planificación con objetivos diversos, horizontes temporales distintos, etc., y se evidencia la carencia metodológica en la articulación de propuestas definidas para el plan y la conformación de la agenda de gobierno a nivel territorial. No se vinculan el plan de desarrollo con el plan de gobierno. Para Sandoval (2014) el plan de gobierno no guarda relación o se contrapone con las prioridades, estrategias

o propuestas definidas para el ente territorial. Por ello, el proceso de planificación no se integra al ciclo político.

La planificación cuenta con varias herramientas, tales como: i) descentralización política, administrativa y económica; ii) la regionalización, entendida como la conformación de unidades territoriales, con diversidad de recursos, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente; iii) La integración territorial, como una estructura de articulación económica, social y ambiental, a partir de sus dinámicas; iv) el acondicionamiento territorial, que busca la preparación del territorio para recibir las nuevas inversiones; v) la zonificación económica y ecológica, basada en la evaluación de potencialidades y limitaciones en el uso del territorio, y; vi) el ordenamiento territorial, que se define, generalmente, como un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. A rigor, el ordenamiento surgió como instrumento de planificación, como elemento de organización y ampliación de la racionalidad espacial de las acciones del Estado. la mayoría de autores definen el concepto en función de lo establecido por el CEOT:

“(...) expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”. (CEOT, 1983:7)

Como vemos, falta claridad en el concepto, confunde los resultados con el instrumento, al definirlo como expresión espacial (BECKER, 2003; CHIARELLA, 2016; ZANÓN, 2020) El ordenamiento es un instrumento al servicio de un proceso de desarrollo. Cabe señalar la confusión existente entre planificación física y la planificación de procesos, esta última propia de la planificación del desarrollo. Consideramos que el desarrollo es un proceso y, por ello, se trata de conceptualizar, programar y gestionar la implementación de un proceso en el territorio, cuyo objetivo es mejorar los niveles de calidad de vida y los patrones de consumo de la población. Cada tipo de proceso tiene un objetivo central. Por lo tanto, es necesario ordenar el territorio para implementar con eficiencia y eficacia el proceso de desarrollo. A cada

proceso de desarrollo le corresponde un ordenamiento particular. Primero se planifica, luego se ordena (CHIARELLA, 2016).

Gestión Territorial

La gestión territorial es una actividad permanente y continua que busca permitir que el ente territorial alcance sus objetivos y optimice sus resultados. Constituye un conjunto de acciones institucionales sobre el territorio, encaminadas a conseguir los objetivos de un plan de desarrollo, donde se señalan directrices para configurar un modelo territorial deseable (MONDRAGÓN, 2017; CIPCA, 2011). Es la forma en que se organizan las acciones, generando un proceso de desarrollo participativo (OSPINAS, 2015). Por ello, no basta delimitar administrativamente un territorio, es necesario considerar la capacidad de influir y controlar los medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos del territorio. Es evidente el dilema entre la tecnocracia, planes muy técnicos, pero de poca aceptación y compresión, o democráticos, muy participativos pero simples, convirtiéndose en un listado de proyectos (MONDRAGÓN, 2017; ROSA, 2003).

Los principales elementos de gestión son: i) la institucionalidad, asumida como la autoridad territorial endógena con capacidad decisoria; ii) Normatividad, conjunto de leyes, reglamentos y planes que rigen conductas y procedimientos; iii) Gobernabilidad, forma de ejercer el poder por parte de instituciones del Estado, para enfrentar problemas en la sociedad; iv) Gobernanza, sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones entre el Estado, sociedad civil y sector privado; v) Consenso, es la gestión entendida como práctica científica y tecnológica del poder, supone negociación con los actores involucrados; vi) Presupuesto, recursos económicos para enfrentar los gastos; vii) Capacidades, proceso transversal que implica en construcción de competencias, y; viii) Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, proceso que controla la eficiencia en la ejecución del plan.

El monitoreo observa y recolecta información de procesos, mide resultados de actividades en un período en base a indicadores; es del nivel operativo y tiene un enfoque de control. El seguimiento analiza procesos, evalúa resultados, identifica tendencias y describe efectos; es de nivel táctico, con enfoque de re-alimentación. La

evaluación analiza actividades, resultados, métodos, objetivos, eficiencia, impactos e identifica dificultades; es de nivel estratégico, con enfoque de aprendizaje.

Algunos autores afirman que la gestión territorial busca estructurar un territorio inteligente, consistente con un área que relaciona las múltiples experiencias o servicios que satisfacen las necesidades de la población o pretenden mejorar el territorio como realidad geográfica. Aprovecha las TIC y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia funcional, los servicios urbanos y la competitividad (HERNANDEZ, 2016; CRESCENZI, 2012). Otros (OPS, 2009), sugieren que se debe buscar estructurar un territorio saludable, consistente con un área en donde se emplean estrategias de entornos saludables, que ameritan un abordaje territorial, caracterizadas por el movimiento de personas y mercancías. Esto genera que los flujos globales, nacionales y locales no permanezcan separados, sino que se mezclen y se articulen. El territorio ocupado por una población, contiene una historia ecológica, biológica, económica, conductual, cultural y social, que enmarca las representaciones colectivas de la relación ser humano-entorno y del proceso salud-enfermedad.

Enfoque territorial

El estudio del territorio ha experimentado un proceso que pasa de aproximaciones disciplinares a experiencias interdisciplinarias que han combinado ciencias tales como la geografía, la antropología, la economía, sociología, urbanismo, política, entre otras, por ello la aproximación al territorio debe ser de carácter interdisciplinar. El enfoque tradicional de la planificación del desarrollo destaca la Importancia del crecimiento económico cuantitativo, expresado en la maximización del PBI, además, la generación de empleo se hace depender del ritmo de crecimiento económico. Subraya la importancia de los aportes externos a través de inversiones extranjeras, ayuda exterior, fondos de compensación y subsidios. Supone la difusión del crecimiento económico a partir del dinamismo de núcleos centrales.

El enfoque de desarrollo territorial prioriza a la gente, al territorio y su gobernanza; busca satisfacer necesidades de la población, la sostenibilidad ambiental, mejorar el empleo, distribución del ingreso, y el nivel de calidad de vida. Las estrategias se basan en el uso de recursos endógenos, articulación de sistemas

productivos locales, fortalecimiento del tejido empresarial a través de redes y cadenas productivas y control del proceso de desarrollo por los actores.

El enfoque estudia las conexiones entre espacios rurales y urbanos y entre áreas marginales y áreas avanzadas como opción para acelerar el crecimiento, por ello la interacción entre lugares avanzados y atrasados es clave para el desarrollo económico (ZANÓN, 2020; ECHEVERRY, 2010). El reto para los gobiernos es permitir un crecimiento económico desequilibrado y asegurar un desarrollo incluyente. Sin embargo, existen problemas para operar el enfoque: falta de una oferta unificada y de una visión consensuada sobre el desarrollo (ECHEVERRY, 2010). Estudia el territorio a través de al menos cinco dimensiones: i) ambiental, privilegia la sostenibilidad; ii) económica, prioriza temas de competitividad; iii) social, focaliza la equidad e inclusión; iv) política, mejorar la gobernabilidad y gobernanza (MAZUREK, 2009), y; v) cultural, fortalecer la identidad.

Para Mondragón (2017) el sistema territorial es el modo de desarrollo de una sociedad, es históricamente determinado mediante las actividades de la población sobre el medio físico e interacciones producidas entre ellas. Su estructura incluye la población, actividades humanas, formas de poblamiento y canales de relación. Funciona a través de las relaciones entre lugares, generalmente polarizadas por una ciudad primaz. Otro elemento del sistema es la imagen territorial, referida a la base paisajista y a elementos exteriores que caracterizan un lugar. Los procesos territoriales son fenómenos que deben ser orientados por políticas públicas, impactan el territorio en términos de usos de suelo, transporte, etc. Cuando afectan al sistema surgen los problemas territoriales, como la contaminación del ambiente.

Redes y estructura territorial

Una visión del desarrollo territorial supone considerar la existencia de diversas interrelaciones entre el medio rural y el urbano. Se busca comprender el funcionamiento del territorio a través del análisis de tres elementos principales: i) las redes; ii) la estructura, y; iii) las dinámicas territoriales. Las redes están constituidas por infraestructura de interacción en el territorio, de diferente naturaleza (reales o virtuales). Es un tema abordado por varias disciplinas que llevan a que el término

revele significados que lo hacen un concepto polisémico, su uso es instrumentalizado de modo a incrementar el conocimiento. En último análisis, las redes pueden ser consideradas como un medio para producir territorio y los territorios integrados son los más densos en términos de redes (CHIARELLA, 2015; HERMOSILLA, 2014).

Las infraestructuras (fijos) son la base para el intercambio (flujos) no solo de mercancías, sino también de personas e informaciones. Los flujos tienen un origen y un destino, y allí se concentran población, actividades y poder: las ciudades. Mejorar la infraestructura consiste en apoyar flujos nuevos o renovados que recrean las condiciones ambientales y las condiciones sociales que se redefinen en cada lugar. La perspectiva a partir de las redes permite articular el planeamiento de infraestructura con las condiciones de producción y los asentamientos humanos, integrando políticas públicas y generando sinergias sectoriales (GOBIERNO..., 2010), mejorando y extendiendo los servicios públicos. Nótese que la velocidad en pasar al nuevo modo de producir es una ventaja competitiva para el territorio en cualquier escala de análisis. Por ello, es imperativa la inserción en sistemas logísticos planetarios apoyados en redes de información y comunicación, que integran lo local/global. Debemos analizar, en el nuevo contexto, el papel de las redes en la transformación de la perspectiva del Estado y la sociedad con relación a los límites y fronteras (CHIARELLA, 2015; ECHEVERRY, 2010; MARTÍNEZ, 2019). Conociendo en el tipo y la densidad de las redes se podría conocer los límites más reales del territorio. El transporte es parte del proceso productivo que prevé el traslado de mercancías y/o personas; también, la comunicación, que permite transmitir mensajes a distancia con ayuda de varios medios: correo, teléfono, Tv, etc. Ambas actividades evidencian rasgos comunes: la superación de distancias y su estructuración en red.

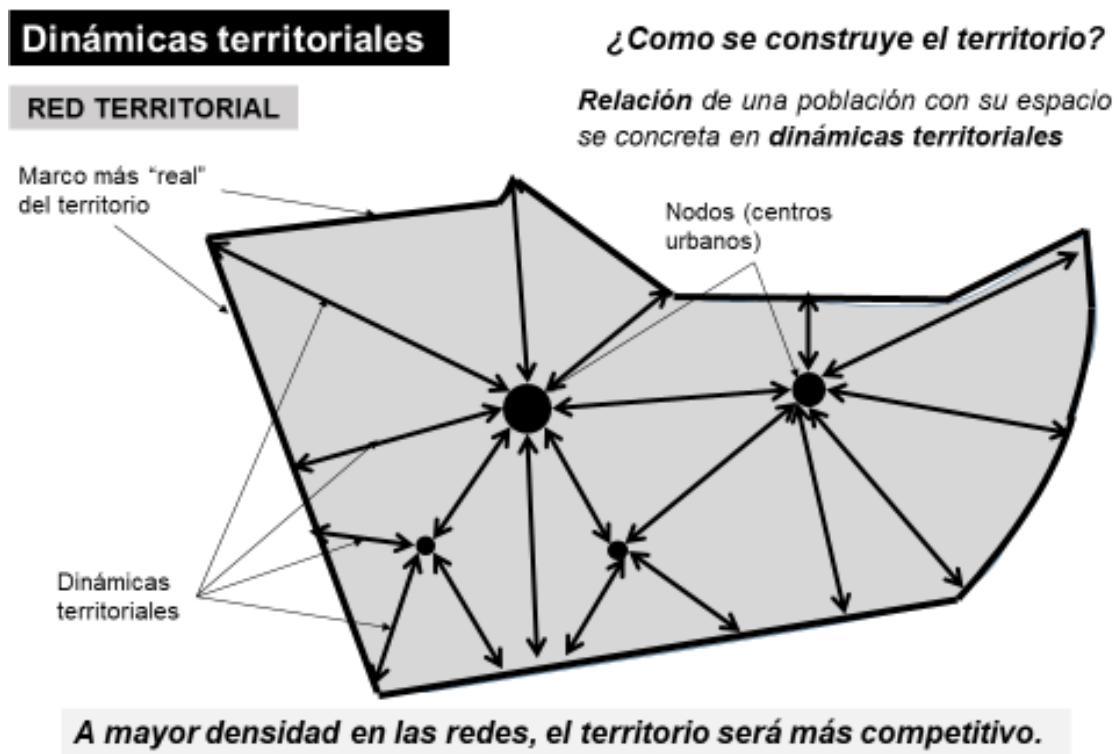
Hay dos aspectos básicos en la estructuración del territorio, por un lado, lo urbano estructura y comanda el territorio. Por otro, la complementariedad productiva entre lo urbano y su entorno forman flujos interterritoriales, cuya base son los flujos entre la producción y las actividades urbanas, sobretodo de servicios. La estructura tiene tres atributos: unidad, organización y articulación social. Es un modelo organizado por conjuntos de núcleos interconectados mediante flujos de mercancías y personas donde la movilidad es el componente clave de la estructura.

Decisiones y hechos gestionan el orden, mantienen la estructura territorial, y la adaptan a los procesos de transformación. Los hechos influyen en la forma y unidad de la organización social, como la red de transportes. Su escala se corresponde con las dinámicas (DIAZ, 2002; PROPIN, 2001; DE OLIVEIRA, 2009; VARGAS, 2015).

Dinámicas Territoriales

El territorio es un todo organizado, cuyas dinámicas se identifican dentro de un sistema de interacciones globales, permite entender la separación entre realidad y pretensiones de orden. Para analizar una realidad, con la cual describimos la unidad del todo estructurado, es necesario considerar las dinámicas territoriales (STATE..., 2020). La globalización incorpora nuevos territorios a sistemas económicos y políticos consolidados, genera nuevos procesos de desequilibrios territoriales que reciben esos flujos. En la figura 1, a seguir, vemos que un territorio se construye a partir de las dinámicas territoriales que salen de los núcleos y que delimitan un perfil territorial, el cual sería el marco más real (BECKER, 2005; UNOPS, 2016; CHIARELLA, 2015).

Figura 1: Red territorial



En el ejemplo a seguir, vemos un proceso de delimitación de un territorio a partir de las dinámicas territoriales que son muchas, pero destacan generalmente tres

o cuatro. En la figura 2, vemos una dinámica educativa y su área de incidencia en el territorio. En la figura 3, vemos una dinámica vinculada a la salud y su área de incidencia. En la figura 4, vemos una dinámica vinculada al empleo y su área respectiva. Superponiendo las áreas que corresponden a las tres dinámicas, tendremos el perfil del territorio que mejor refleja las dinámicas, como en la figura 5.

Figura 2: Dinámica educativa

Dinámicas territoriales ¿Como se identifica el territorio?

A través de la **identificación de las dinámicas territoriales**.

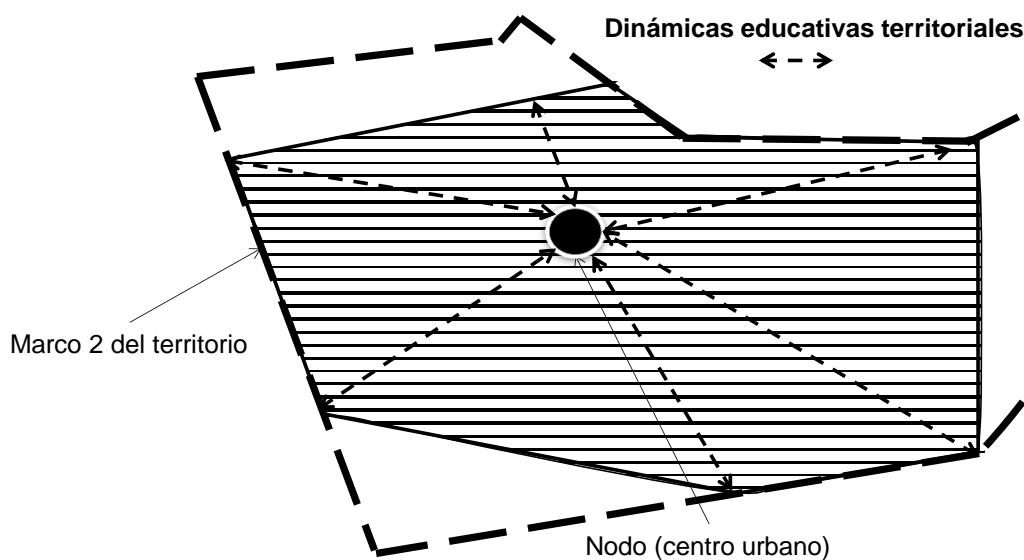


Figura 3: Dinámica de salud

Dinámicas territoriales

¿Como se identifica el territorio?

A través de la identificación de las dinámicas territoriales.

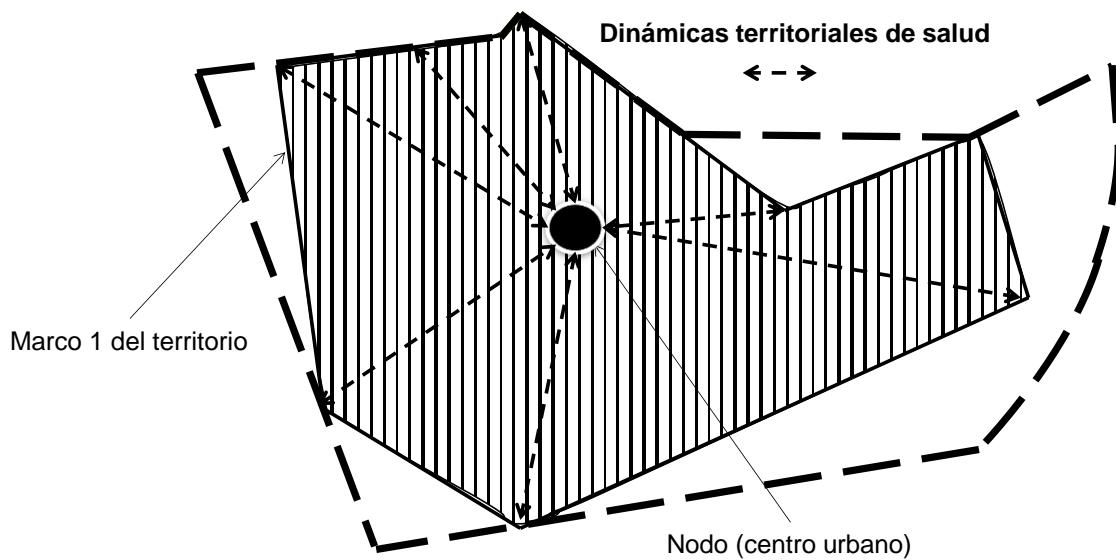


Figura 4: Dinámica de empleo

Dinámicas territoriales

¿Como se identifica el territorio?

A través de la **identificación** de las **dinámicas territoriales**.

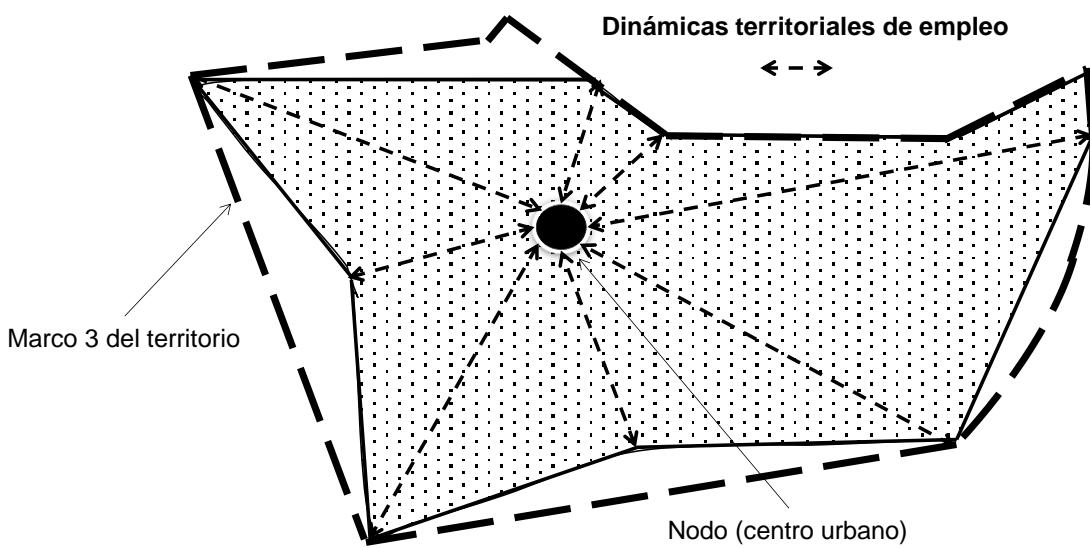
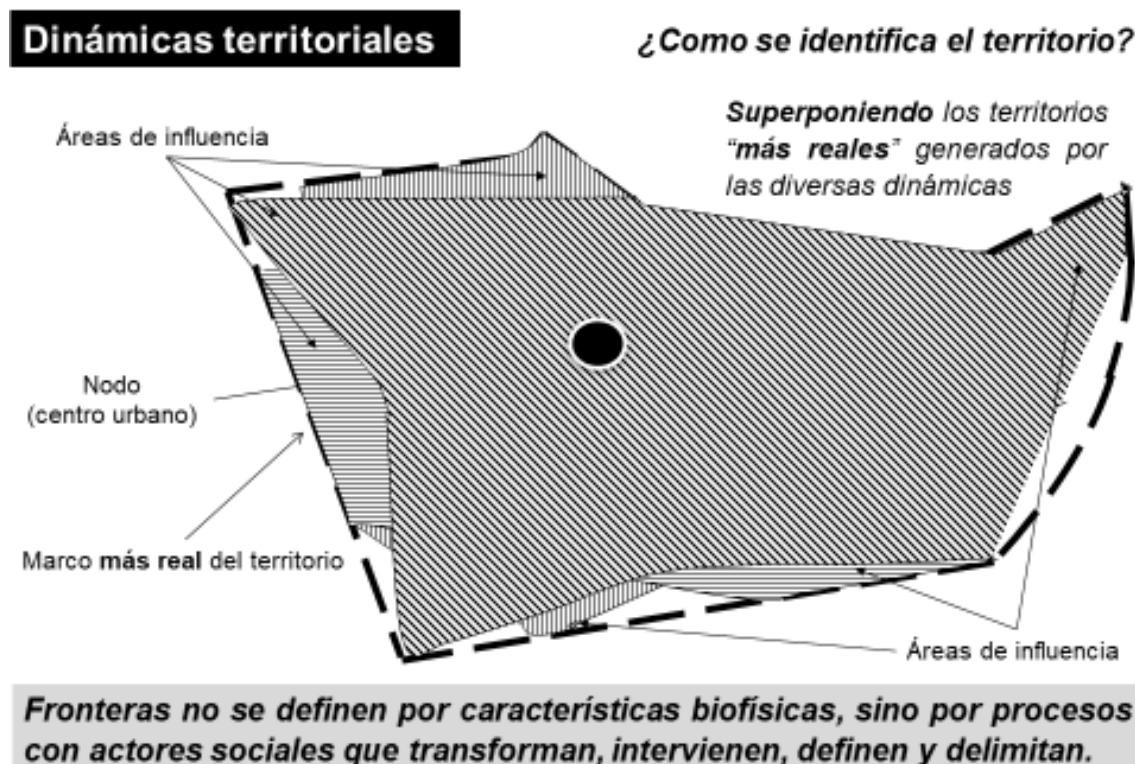


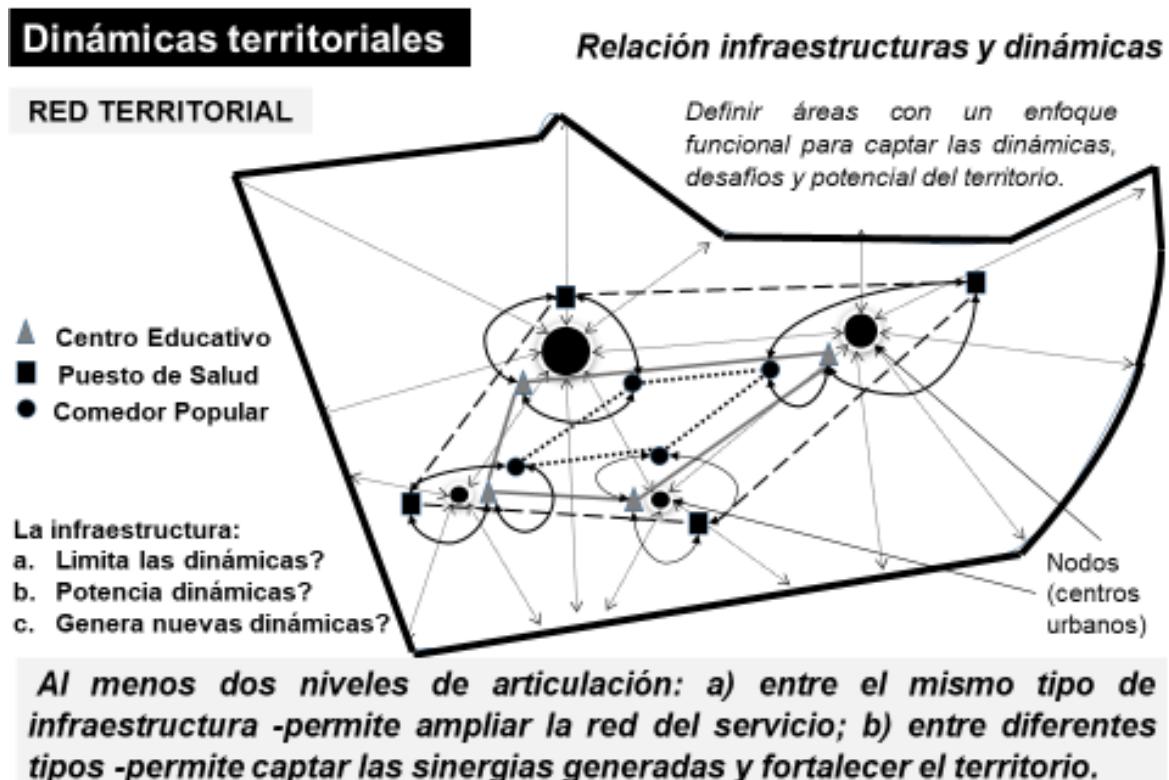
Figura 5: Identificación del territorio



Los centros urbanos se consideran como lugares de comando y articulación territorial. Como nodo, centraliza la oferta de servicios especializados, consumidos por actividades productivas internas y su base exportadora; pueden abrigar de forma parcial o integral cadenas de agregación de valor. En tal sentido, el análisis de flujo entre el núcleo y lo circundante permite demarcar el territorio más real.

Un tema a destacar es la relación entre las infraestructuras y las dinámicas. La ejecución y operación de una infraestructura tendrá impactos sobre las dinámicas, por ello, nos preguntamos ¿si una nueva infraestructura generará nuevas dinámicas, reforzará o fragilizará otras?

Figura 6: Relaciones dinámicas



Enfoque metodológico

La sostenibilidad, desde una perspectiva tradicional, muestra que para proyectos de infraestructura el concepto se ha ligado a la existencia de recursos técnicos y financieros para garantizar gastos de operación y mantenimiento. La denominada “infraestructura sostenible” se asocia a la construcción de infraestructura respetuosa del medio ambiente. Los enfoques modernos muestran que la sostenibilidad de la infraestructura va más allá de la dimensión medioambiental. La estructuración y construcción de infraestructuras sostenibles debe incluir diseños ajustados a cada contexto local, a la vez que producen servicios eficientes y duraderos. Una infraestructura sostenible denota su capacidad para prevalecer e integrar sus servicios y beneficios a lo largo del tiempo, guardando coherencia y armonía con la comunidad, su actividad económica, medioambiente e infraestructura de servicios.

Un primer tema se relaciona con la manera de otorgarle sostenibilidad a las infraestructuras. Consideramos que debe estructurarse un Método General para fortalecer la sostenibilidad territorial de los proyectos, que considere: i) Una propuesta de acción; ii) La sostenibilidad en base a dinámicas, y; iii) los proyectos de inversión como ordenadores del territorio. El Método propuesto para el diseño de proyectos sostenibles tiene como objetivo proveer una herramienta para identificar, cuantificar e incluir acciones de sostenibilidad.

Conceptos y criterios

El territorio es una construcción social (ROSA, 2003), donde concurren diversas dinámicas territoriales que le otorgan sus especiales características. Es posible entender el territorio a partir de la articulación de las dinámicas urbana y rural, conformando unidades territoriales integradas. El medio rural demanda insumos, maquinas, manufacturas y servicios del medio urbano, y suministra recursos naturales, alimentos y otros bienes y servicios al medio urbano, lugar donde están los mercados para su producción (ECHEVERRY, 2010). En tal sentido, se debería seguir una secuencia de acciones que nos permitan aproximarnos más adecuadamente a los problemas que afectan al territorio y las soluciones sostenibles que deberían implementarse: i) Caracterización del territorio, a través de indicadores económicos, sociales y ambientales, ii) Comprensión del territorio, a través de la identificación y análisis de las dinámicas; iii) Incidencia de las infraestructuras en las dinámicas, a través del análisis de impactos, y; iv) Identificación de factores y elementos de sostenibilidad, claves para la formulación de propuestas sostenibles.

En el enfoque de sostenibilidad territorial de las infraestructuras, la contextualización busca identificar los elementos estructurantes y los factores de sostenibilidad que deberían conducir a la formulación de un plan de sostenibilidad. En la comprensión, es necesario considerar, por un lado, las dimensiones de análisis: espacial, político-administrativo, económica, socio-cultural y ambiental. Por otro lado, los atributos que tiene cada territorio: sistema extraurbano, sistema

interurbano, autonomía política-administrativa, dotación de servicios públicos, equipamiento infraestructural, relación urbano-rural, la representación de una conciencia colectiva, suelo y recursos.

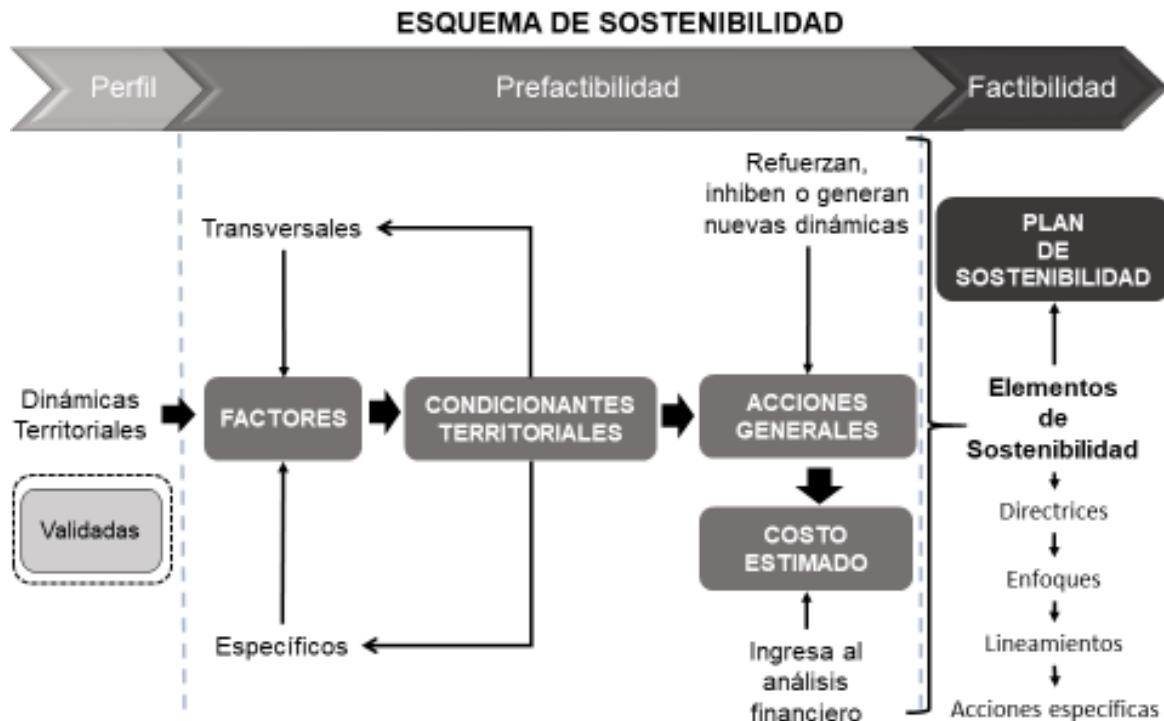
Análisis territorial

En la contextualización se analizan estadísticas y proyecciones basadas en información secundaria (oficial) e información primaria obtenida en el trabajo de campo. Luego, se realiza el diagnóstico y análisis del territorio en términos de dinámicas e identidad territorial, competitividad, impactos, encadenamientos e integración territorial. Esto permitirá identificar los factores de sostenibilidad, tanto endógenos (controlables), como la comunidad, las infraestructuras, cultura, etc., cuanto exógenos (no controlables) como fenómenos naturales, política pública nacional, mercados, etc. (DE ALMEYDA, 2011; AROSIO, 2017).

En tal sentido, los elementos estructurantes son propios a cada infraestructura y establecen una relación particular con su entorno. En el caso de los factores, estos se consideran como condiciones para que la infraestructura sea sostenible, pudiendo ser endógenos o exógenos. Por ello, los elementos y factores deben ser considerados desde la fase de perfil del proyecto.

El enfoque contempla seis actividades principales: i) delimitación preliminar del territorio; ii) Visita al territorio y trabajo de campo; iii) Comprensión del funcionamiento del territorio, iv) Análisis del impacto de las infraestructuras sobre las dinámicas; v) Identificación de elementos y factores de sostenibilidad, e; vi) Incorporación al perfil. A grandes rasgos vemos que en la fase de perfil se caracteriza el territorio, luego se comprende su funcionamiento y se proponen recomendaciones de sostenibilidad. En la pre factibilidad se identifican las acciones de sostenibilidad por alternativa y se estiman sus costos. Finalmente se formula el esquema de sostenibilidad y operación para la alternativa seleccionada. En la factibilidad se detallan los costos de las acciones y de la operación y mantenimiento.

Figura 7: Esquema del método general



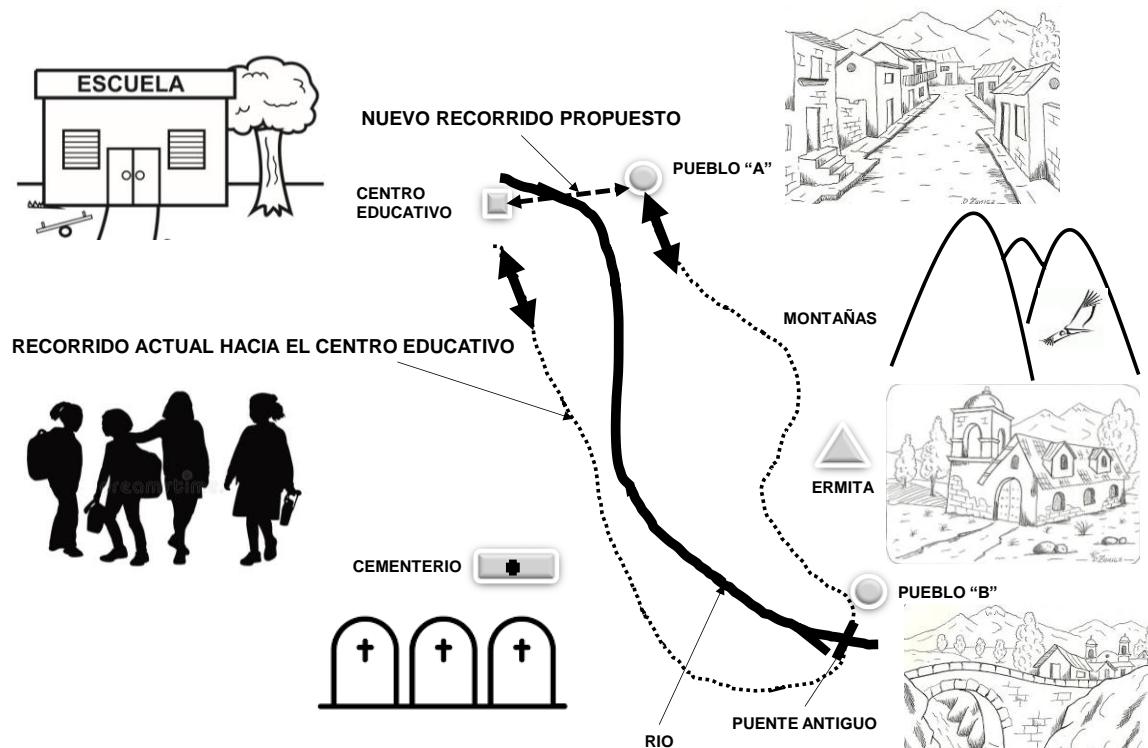
Para identificar las dinámicas es necesario apoyarse en métodos cartográficos. En tal sentido, para identificar nodos y flujos: i) Uso de mapas en diferentes escalas, ii) Listar nodos (lugares, zonas, etc.) ¿Cuáles son y en dónde se encuentran?; iii) Graficar nodos; iv) Listar flujos (económicos, transporte, etc.), y; v) Graficar flujos. Al realizar el análisis territorial se debe incidir en la relación entre la infraestructura y los elementos de sostenibilidad. Por ello, de la fase de perfil se derivan las dinámicas territoriales; de la pre factibilidad se derivan los factores, las condicionantes y las acciones generales; de la factibilidad se derivan las directrices, enfoques, lineamientos y acciones específicas.

Ejemplo del método general

En un pueblo “A”, localizado en las montañas de Los Andes, se propone construir un nuevo puente para facilitar el acceso directo de los alumnos a su centro educativo. Actualmente, el recorrido que realizan a diario hacia la escuela es más demorado y extenso. Sin embargo, hay que señalar que durante el trayecto realizan una serie de acciones vinculadas a su cultura. Salen en grupos de su pueblo, pasan por las montañas saludando al Apu (montaña sagrada ancestral) apreciando como el

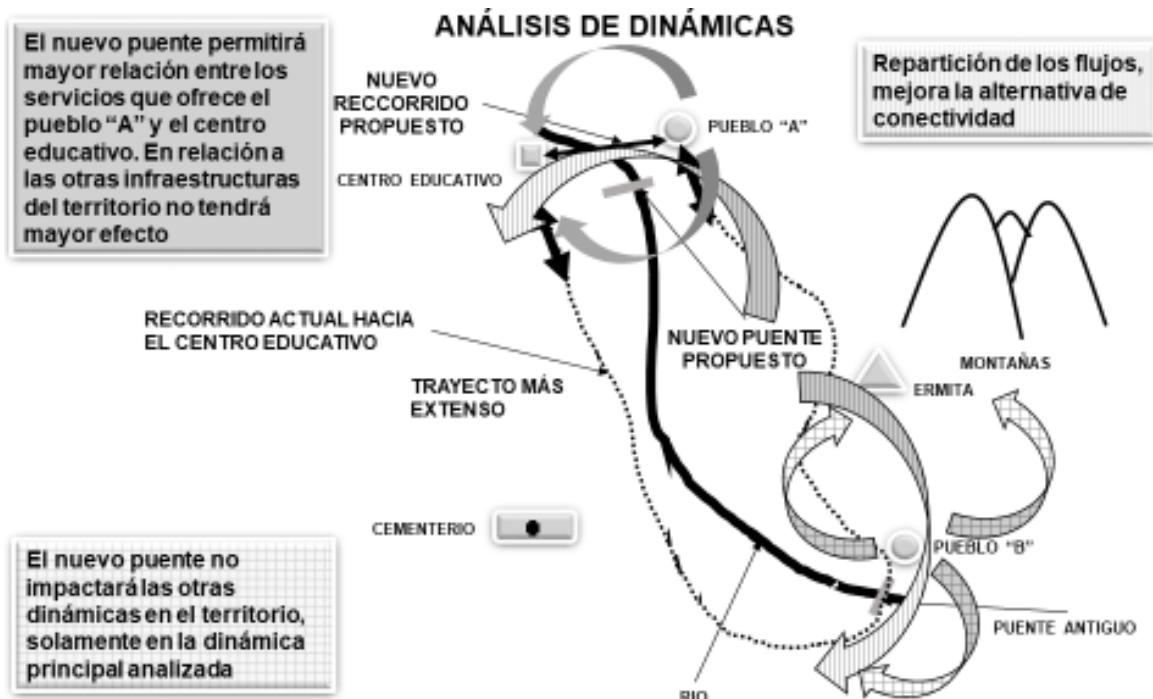
Condor pasa. Metros más allá, pasan por una Ermita y rezan, luego, llegan al pueblo "B" donde se encuentran con otros compañeros de estudios y juntos se dirigen a la escuela. Salen de este pueblo y atraviesan un puente, llegando luego a pasar cerca del cementerio donde elevan una plegaria a los difuntos locales. Después de un corto trecho llegan finalmente a la escuela.

Figura 7 Ejemplo



Lo que se aprecia en el ejemplo anterior es que, si bien la nueva infraestructura permitirá un acceso más directo a la escuela, romperá con una dinámica territorial de características culturales que, en la actualidad, fortalece su espíritu de pertenencia al grupo y, en último análisis, su propia identidad territorial. En consecuencia, es necesario realizar un análisis del impacto de la operación de la infraestructura – el puente nuevo– sobre las dinámicas territoriales principales. De acuerdo al ejemplo, el análisis territorial indica, para la fase de perfil, que existe una fuerte dinámica socio-cultural que será eliminada o fragilizada por la nueva infraestructura a construir.

Figura 8 Análisis de dinámicas



En la pre factibilidad se establece que dicha dinámica obedece a un patrón cultural que se concreta en recorridos diarios que realizan los alumnos, que refuerzan sus tradiciones culturales y, por ello, se proponen acciones de concientización para fortalecer su identidad. En la fase de factibilidad se establece la directiva de considerar los valores culturales en la propuesta, con un enfoque que respeta la tradición, alineada con iniciativas participativas y que se concretan en acciones específicas como son la realización de talleres y eventos educativos.

Al estimar el costo de las acciones de sostenibilidad en la fase de pre factibilidad se hace una comparación. Para cada alternativa se consideran actividades similares ejecutadas en áreas similares, se establecen parámetros de comparación y se toman como referencia esas actividades, así, se estima el costo de las acciones del plan de sostenibilidad. También, se puede estimar estableciendo costos de referencia para actividades, de acuerdo a cotizaciones, listas de precios por producto, etc. El costo se establece sumando los costos unitarios en las listas de referencia, definiendo el costo estimado para cada alternativa.

En la fase de factibilidad se establecen los costos en función de una unidad de medida. Previamente, se elabora un listado de las actividades del plan, estableciendo unidades de medida por actividades y costos unitarios de acuerdo con los costos del mercado (UNOPS, 2016).

Reflexiones finales

El método de análisis territorial, desde un enfoque de su funcionamiento, permite identificar las características más abstractas del territorio a las cuales se les atribuye ser fenómenos de larga duración y los elementos esenciales de las dinámicas territoriales, lentas o rápidas pero constantes. Destacamos la importancia de cuantificar las acciones de sostenibilidad para las infraestructuras, y su consideración en la evaluación de proyectos.

Observamos un cambio de paradigma en las relaciones urbano-rurales post COVID19. Por ello, se deben revisar los objetivos de desarrollo, indicadores y metas, debido a los efectos de la pandemia sobre los procesos de desarrollo, sobre las dinámicas territoriales y los impactos en la salud del territorio. Además, en el contexto urbano post COVID19 será necesario evaluar la compatibilidad entre una ciudad más saludable, como demanda la pandemia, y la ciudad verde, que se basa en la concentración y densificación del transporte colectivo. Preocupa la dificultad para que el sector transporte garantice una distancia segura entre los viajeros, algo incompatible con la forma en la que los transportes públicos funcionan. También, que la ciudad de 15 minutos, basada principalmente en el uso de bicicletas como transporte, está fuera del alcance de las ciudades pobres, donde los centros de trabajo o estudio están lejos de las viviendas. Por ello, la gestión de la densidad es clave para entender el impacto en las urbes, considerando que la concentración de servicios permite su acceso a una mayor población. Cabe notar que la salud pública marca un hito en la evolución urbano/territorial, con la transformación de la vida cotidiana y la función de los espacios públicos. En tal sentido, observamos que las enfermedades y avances en el diseño de las ciudades han ido históricamente de la mano.

Por lo expuesto, consideramos que es necesario identificar lineamientos para

estructurar nuevos territorios y ciudades, a fin de construir territorios saludables, más allá de los territorios inteligentes. Es por ello, que es importante mejorar los enfoques, construir capacidades y competencias vinculadas a la planificación y gestión territorial en el desafío que plantea el desarrollo sostenible en un contexto de Cambio Climático y post pandemia.

Referências

AROSIO, Marta. Redes territoriales y dialogo multiactoral para la superación de las desigualdades. In: Plataforma de territorios inteligentes. FAO. 2017. Disponível em: [Redes territoriales y dialogo multiactoral para la superación de las desigualdades | Plataforma de desarrollo territorial | FAO](https://www.fao.org/territorial-development-platform/redes-territoriales-y-dialogo-multiactoral-para-la-superacion-de-las-desigualdades/) Acesso em: 18 novembro 2020

BECKER, Bertha. Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma política de ordenamento territorial novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005. Pp. 71-78.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID (2020). Tendencias que marcan la sociedad durante el Corona Virus. Informe BID 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/tendencias-que-marcan-la-sociedad-durante-el-coronavirus#:~:text=La%20conversaci%C3%B3n%20digital%20est%C3%A1%20en,do,la%20sociedad%20despu%C3%A9s%20de%20marzo.> Acesso em: 20 maio 2020

CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO -CEOT. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 1983. Disponível em: <https://www.uco.es/~gtitomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf> Acesso em: 20 fevereiro 2021.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO-CIPCA. Introducción a la gestión territorial. La Paz: DED-CIPCA, 2011. 30 pp. Disponível em: <https://www.bivica.org/file/view/id/602> Acesso em: 20 abril 2021

CHIARELLA, Roberto; YAKABI, Katiusca (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. In: Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, julho/ dezembro 2016, p. 137-158

CHIARELLA, J. A. R.; GUERRERO, M. (2015). Integración y desarrollo amazónico. Una ciudad internacional trifronteriza. In: Anales del XV Encuentro de Geógrafos de América Latina “Por una América Latina unida y sostenible”, La Habana, Cuba, 6 al 10 de abril del 2015. Disponível em: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/integracion-y-desarrollo-amazonico-una-ciudad-internacional-trifronterizada> Acesso em: 15 abril 2021.

CRESCENZI, Riccardo; RODRÍGUEZ-POSE, André; STORPER, Michael. The territorial dynamics of innovation in China and India. In: *Journal of Economic Geography*, 12 (5). 2012. Pp. 1055-1085. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/234045060> *The territorial dynamics of innovation in China and India* Acesso em: 10 janeiro 2021

DE ALMEYDA, Adriana. Geografia, produção e valorização do espaço no planejamento do território regional. In: *Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL*, 2011- Costa Rica II Semestre. Pp. 1-14

DE OLIVEIRA SALVADOR, Diego. O território usado e o uso atual do território no agreste Potiguar. In: *Holos*, Ano 25, Vol. 2. Salvador: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, 2009. 131 pp. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/219> Acesso em 18 janeiro 2020

DIAZ, Ma. Ángeles; JIMÉNEZ, Francisco; LORENTE, Isabel. Estructura territorial y relaciones funcionales en el corredor del Henares: una aproximación desde la movilidad diaria de la población. In: *Anales de Geografía de la Univ. Complutense* Vol. 22, 2002. Pp. 301-327

ECHEVERRY, Rafael; SOTOMAYOR, Octavio. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. In: CEPAL - Colección Documentos de proyectos. Santiago: ONU, 2010. 93 pp.

GOBIERNO DE CHILE. Guía para la Implementación del Procedimiento de Incorporación del Sistema Gestión Territorial en el Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional. Programa Marco de la Calidad. Santiago: DP, 2010. 26 pp.

HERNANDEZ, Santiago (2016). Planificación territorial. Una propuesta formativa y de habilidades para el tratamiento de la vulnerabilidad. In: Cuadernos de Docencia. Universidad de las Palmas de la Gran Canaria. 272 pp.

HERMOSILLA, Jorge. Las redes territoriales, un fundamento del desarrollo. In: Levante. El mercantil valenciano. Opinión. 2014. Disponível em: <https://www.levante-emv.com/opinion/2014/06/29/redes-territoriales-fundamento-del-desarrollo-12777963.html> Acesso em: 15 fevereiro 2021

MARTÍNEZ, Luciano; MARTÍNEZ, Diego. Territorial dynamics and social differentiation among peasants in the northern highlands of Ecuador. In: *Journal of Agrarian change*. J Agrar Change, 2019. Pp. 1-19.

MAZUREK, Hubert. Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión. In: Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE, 2009. 22 pp.

Disponível em: https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010048118.pdf Acesso em: 20 dezembro 2020.

MONDRAGÓN, Claudia. Gestión territorial: el tema pendiente en la planificación territorial en Honduras y Centroamérica. In: Revista CIENCIAS ESPACIALES, vol. 10, Nº 2 2017. Pp. 5-23. Disponível em: http://faces.unah.edu.hn/revistace/images/PDF/Revista/Revista_octubre_2017 Acesso em: 20 janeiro 2021.

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD-OPS. Entornos Saludables y Desarrollo Territorial en Colombia: Impulso al Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con Equidad. Bogotá, 2009. 36 pp. Disponível em: https://www.paho.org/gut/dmdocuments/Doc02_Entornos_Saludables_y_Desarrollo_Territorial.pdf Acesso en 20/02/2021

OSPINA, Pablo; HOLLENSTEIN, PATRIC. Territorial Coalitions and Rural Dynamics in Ecuador. Why History Matters. In: World Development Vol. 73, 2015. Pp. 85-95. Disponível em: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/14784> Acesso en 20/01/2021

PROPIN, Enrique; SÁNCHEZ-CRISPÍN, Álvaro. Características básicas de la estructura territorial de la economía mexicana. Investigaciones Geográficas In: Boletín del Instituto de Geografía, UNAM Núm. 46, 2001. Pp. 148-163. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n46/n46a11.pdf> Acesso em 20 janeiro 2020

ROSA, Herman; GÓMEZ, Ileana; KANDEL, Susan. Gestión territorial rural:_enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica. El Salvador: PRISMA, 2003. 60 pp. en: <https://www.prisma.org.sv/publicaciones/gestion-territorial-rural-enfoques-experiencias-y-lecciones-de-centroamerica/> Acesso em: 10 dezembro 2020

SANDOVAL, Carlos. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América. Santiago: CEPAL. Serie Desarrollo territorial 17, 2014. 85 pp. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967-metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina> Acesso em: 25 janeiro 2021

STATE OF THE EUROPEAN TERRITORY. Synthesis Report. ESPON contribution to the debate on Cohesion Policy post 2020. 116 pp. Disponível em: <https://www.espon.eu/state-european-territory> Acesso em: 20 fevereiro 2021

UNOPS – COLOMBIA. Guía para el diseño de proyectos. In: Asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en el programa de apoyo a los entes territoriales en la estructuración de proyectos (Documento de trabajo). Bogotá: UNOPS, 2016. 44 pp.

VARGAS, Alan; CAMELO, Fabián. La estructura territorial como una categoría ideal típica del ordenamiento urbano-regional. XII Seminario ACIUR. Cali, Colombia, 2015. 17 pp. Disponível em: <https://www.slideshare.net/cosmo1507/la-estructura-ideal-titica-del-ordenamiento-urbano-regional>

[territorial-como-una-categoría-ideal-típica-del-ordenamiento-urbanoregional](#)
Acesso 15/01/2021

ZANÓN, Elisa. Planejamento territorial: Reflexões sobre uma cultura em construção no Brasil. Natal: Anais XVIII ENANPUR 2019. 17 pp. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais> Acesso em: 10 janeiro 2021.

Recebido em 15 jun. 2021;
aceito em 30 jun. 2021.