

# El Ordenamiento Territorial en los planes de desarrollo

*Hubert Mazurek\**

## Introducción

El desarrollo es un concepto o un paradigma que suscita muchas polémicas en el mundo científico. La macro economía ha impuesto una visión cuantitativa, principalmente en base al PIB, el PIB per cápita, el crecimiento económico, lo que se ha vuelto una norma en la mayoría de los países del mundo. Esta visión fue muy criticada por su carácter polarizador entre ricos y pobres sin que tome en cuenta el modo de vivir o parámetros que no sean mercantiles (Hirschmann, 1981; Jones, 1998). Hubo varios intentos de asociar a lo cuantitativo lo cualitativo: enlazar lo económico a nociones como el riesgo, la equidad, la movilidad social, etc., para ir “*más allá de la economía*” (BID, 2000), construyendo índices de desarrollo humano (PNUD), de necesidades básicas insatisfechas, o inventando el concepto de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999).

En todos los casos, el término tiene intrínsecamente todas las ambigüedades: “*Es pobre el que no tiene un buen nivel de desarrollo*”. Esta percepción de “desarrollo” proviene de su origen: la macroeconomía occidental, y particularmente neoclásica; concepción basada en la combinación trabajo-

---

\* Geógrafo, actualmente investigador del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD).  
Docente del CIDES-UMSA.

capital-progreso técnico. De diversidad cultural, geográfica o social, de la complejidad del proceso de decisión, de la variedad de la dotación en recursos naturales y humanos, etc., no hay ni una referencia en el pensamiento del desarrollo. Esta concepción tiene, por supuesto, muchas consecuencias en la vida cotidiana (Mazurek, 2003).

¿El desarrollo sería, como lo pretende Sergio Boisier (2001) “la utopía social por excelencia”? en la medida en que, por naturaleza, su meta nunca es alcanzable?

No obstante, el crecimiento económico es principalmente el resultado de un componente endógeno: la capacidad que tienen los individuos, los grupos de actores y los territorios para innovar y reaccionar a los cambios (Aydalot, 1980). Lo local interviene en las capacidades de adaptación y generación de riqueza, lo global en las respuestas posibles. La noción de externalidades es fundamental en la comprensión de estos mecanismos (ver p. ej. Storper, 1997; de Mattos 1999; Camagni, 2002); la externalidad más importante, paso “último” de la innovación, es la organización social. En cada escala existen grupos sociales y territorios en mutua influencia. El territorio, construcción social por excelencia (Mazurek, 2006), influye sobre el grupo social por la necesidad de tomar decisiones a partir de sus componentes; el grupo social influye o reacciona a lo territorial por la creación explícita o cultural de un sistema de gestión u ordenación del territorio. Ambas interacciones son más eficientes cuando el nivel de organización social es más elevado y con más interacciones. El desarrollo rural, por ejemplo, sería así la resolución de los problemas de coordinación espacial: relación entre territorios, acción colectiva, relación empresas – territorio, etc. Sería establecer un diálogo en torno a un problema socializado que pone más en concreto la necesidad de una visión de lo complejo y de lo integrado. El desarrollo rural debe, en base a esta definición, plantear un nuevo paradigma centrado en la capacidad de reacción de la población a la incertidumbre y la toma de decisión. Debe estar enlazado también a una mejor definición de las políticas territoriales como factor de consenso o integración de los diferentes aspectos sectoriales.

El territorio toma cada vez más importancia en estas concepciones del desarrollo. La territorialidad es el conjunto de relaciones que permite dar

coherencia a una sociedad que busca construir conscientemente su dinámica de aptitudes, alrededor de un proyecto territorial (Courlet, 2001; Mazurek, 2003; Boisier, 2001, Camagni, 2002, Lacour, 1996, RET, 2001; Moncayo, 2004, etc.)

Una política que quiere fomentar el desarrollo local es, hoy en día, una política que favorece, por una parte, la organización social y, por otra, el contexto territorial, en el marco de procesos descentralizados de organización territorial y diálogos fuertes alrededor de proyectos territoriales a cualquier escala para integrar lo sectorial y lo estratégico.

En Bolivia, la fuerza de las organizaciones de base es un punto a favor de la implementación de tales políticas, sobre todo cuando la demanda Tierra-Territorio es una de las mayores dentro de las organizaciones.

En este marco, es interesante analizar los componentes que definen las políticas territoriales dentro de los planes de desarrollo nacional: El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y el Plan Nacional de Desarrollo Rural. ¿En qué medida la construcción territorial fue tomada en cuenta para la elaboración de los modelos de política? ¿Cómo la demanda territorial se cristaliza dentro de las ofertas sectoriales? ¿Cómo una política de planificación territorial permite responder a las necesidades de las organizaciones de base?

El primer elemento de análisis será el examen del uso de los términos claves como tierra, territorio, planificación o gestión territorial, para situar el interés de cada sector en tomar en cuenta políticas territoriales.

En base a este primer análisis comentaré cuatro temas importantes: la concepción territorial en el marco teórico de la concepción del desarrollo, la cuestión de Tierra-Territorio, el papel de la planificación y la relación Estado-organizaciones locales.

## **Los planes de desarrollo en Bolivia**

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND) es un documento de 242 páginas que contiene los lineamientos estratégicos para la elaboración de políticas del Estado. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), denominado “Revolución rural, agraria y forestal”, es un

documento de 64 páginas que da los lineamientos de la política sectorial en el sector agropecuario y forestal. No es el propósito aquí de analizar en profundidad estos documentos, sino de considerar el papel que toma la cuestión “territorial” en las propuestas de estas políticas.

Me parece importante, en un primer tiempo ver la importancia en términos semánticos que cada documento atribuye a este concepto. Para eso, he tomado cuatro palabras claves que son Tierra-Territorio en el sentido que le atribuye las comunidades indígenas y campesinas, Territorio en el sentido geográfico, es decir, una concepción de construcción social y no de espacio físico (como territorio nacional por ejemplo), planificación, planificación territorial, ordenamiento y gestión territorial, esta última siendo utilizada solamente en el caso del plan de desarrollo rural.

El análisis llegó al cuadro siguiente (cuadro 1) dónde se reporta la cantidad de veces que se utilizó los términos en el sentido apropiado; en el caso del plan nacional de desarrollo hemos cuantificado por capítulo lo que nos permite apreciar el uso de las palabras en un contexto específico de políticas.

**Plan Nacional de Desarrollo**

	2-1	2-3	3-1	3-4-2	3-4-6	3-4-7	3-4-8	4-1	4-2	5-1	5-3-3	5-3-4	5-4-1	5-4-2	5-4-4	5-5-1	5-6-2	Total	
Territorio	1	1	2		1	1	3	3	1				3					1	17
Tierra-Territorio													3						3
Ordenamiento territorial									2	1		1	3	3	11				21
Planificación				1	1		3	3	1		2	3				4	2		20
Planificación territorial								2								4			6
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>67</b>	

**Plan de Desarrollo Rural**

Territorio	4
Territorio indígena	3
Tierra-Territorio	0
Ordenamiento Territorial	0
Planificación	8
Gestión territorial	5
Gestión territorial indígena	4
<b>Total</b>	<b>24</b>

La lectura del cuadro nos permite realizar algunas observaciones en cuanto a la percepción de los autores del plan en relación a la cuestión general de la gestión o planificación del territorio.

En primera instancia, hay que resaltar el poco uso de estas palabras claves.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, solamente se ha utilizado 67 veces las palabras con una disparidad fuerte entre los temas. La mayor frecuencia de uso se sitúa en el capítulo 5-4-4 (Vivienda) principalmente por la cuestión del ordenamiento de los asentamientos humanos. Solamente tres veces en todo el documento se utiliza Tierra y su territorio, concepción además un poco diferente de la concepción originaria de Tierra-Territorio (Capítulo 5-4-1, Desarrollo agropecuario). Sin embargo, esta última palabra clave (Tierra y Territorio) como también “ordenamiento territorial”, no se encuentran ni una sola vez en el documento del PNDR. Aparece el término de gestión territorial y más específicamente gestión territorial indígena.

Una primera conclusión, antes de un análisis más profundo, es que la concepción del ordenamiento territorial o de la planificación territorial es de uso muy restringido en algunos sectores y no parece ser la preocupación de la mayoría de los sectores involucrados.

Segundo, es interesante analizar el uso de las palabras mismas.

En Bolivia, las palabras Tierra-Territorio son de mucha importancia en la medida en que en la mayoría de las comunidades indígenas y campesinas es sinónimo de bienestar; estas palabras no aparecen ni una sola vez en los dos documentos. Se sustituye, solamente en el capítulo 5-4-1 (desarrollo agropecuario), en “Tierra y el territorio”. Por ejemplo, “*En esas condiciones, la tierra y el territorio (que incluye a los recursos naturales) se convierten en factores de desarrollo agrario,...*” (Página 132), pero con una concepción, lo veremos, muy diferente del sentido que los dan los originarios. Por otra parte, “ordenamiento territorial” o “planificación territorial” no están integrados en la mayoría de los lineamientos de políticas sectoriales. Podríamos pensar que en capítulos tan importantes como “Estrategia general del plan nacional de desarrollo” (2.3), “...el acceso irrestricto a los servicios sociales” (3.4) que implica la política de servicios e infraestructuras, “Políticas nacionales productivas” (5.2), “Transporte” (5.5.1) y “Apoyo a la producción” (5.6), se necesitaría de unas políticas nacionales de ordenamiento o de planificación para poder garantizar la sostenibilidad y la equidad territorial en estos varios rubros.

El concepto mismo de planificación territorial implica un manejo transversal de los territorios que integre, por medio de un proyecto socializado, la articulación y la coherencia de las políticas sectoriales, y eso a cualquier nivel de gestión del Estado (nacional, departamental, municipal o autonómico indígena). La poca utilización de los términos nos indica que existe un cierto desfase entre la concepción del desarrollo que propone el plan en su introducción y la realidad de la construcción de políticas sectoriales que quedan, en gran medida, bajo el concepto de la macroeconomía.

*“La planificación busca ordenar el desarrollo y fortalecer el principio de relación intrínseca entre las culturas bolivianas y la naturaleza como nexo generador de visiones sobre el Mundo; de interpretaciones del trabajo; de identidades sobre el tiempo y sus mitos; de construcción de territorialidad y del poder.”* (Página 11). La aplicación de estos principios en la construcción de políticas hubiera necesitado poner la planificación territorial al centro de un proceso democrático participativo y de una construcción social para *“articular los elementos relevantes y definitorios de las identidades colectivas”* (página 15).

Esta crítica es relevante en por lo menos 3 temas (Tierra – Territorio, planificación territorial y relación entre política local y nacional) que vamos a tratar con más profundidad en los siguientes capítulos.

## La concepción del desarrollo

El punto fuerte de los planes de desarrollo es la reflexión y los avances que se han hecho en relación a una concepción específica del desarrollo como base para la generación de las políticas sectoriales.

La crítica fundamental de este documento (capítulo 2.1) se dirige a la concepción tradicional de la macroeconomía que asocia el desarrollo al crecimiento económico. Sin entrar en los detalles de este análisis es importante resaltar la propuesta que sustenta el documento: *“la concepción del Vivir Bien propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia. A partir de los elementos comunitarios enraizados en los pueblos indígenas, en las comunidades agrarias, nómadas y urbanas de las tierras bajas y las tierras altas, postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo”*. (Página 10 del PND).

La concepción del Vivir Bien no es nueva en el pensamiento indígena sino que el intento de utilizar esta noción para la definición de políticas es una innovación que vale la pena resaltar.

Vivir bien tiene una dimensión colectiva, “*una convivencia comunitaria*”, que implica un enlace fuerte entre la diversidad cultural, la responsabilidad y obligación social y la gestión pública, que “*requiere de la comprensión integral, holística, radial y acumulativa, capaz de abarcar la simultaneidad de situaciones no homogéneas*”. La visión de desarrollo de los planes es así una construcción horizontal de encuentro entre los actores, definición que se acerca a la teoría de la territorialidad que busca, a través de una consolidación de las organizaciones, la creación de identidades y diálogos alrededor de un proyecto territorial.

Sin decirlo, en varias partes del documento, la territorialidad es subyacente a la definición del Vivir Bien. La gestión pública consolida esta percepción en la medida en que “*la planificación busca ordenar el desarrollo y fortalecer el principio de relación intrínseca entre las culturas bolivianas y la naturaleza como nexo generador de visiones sobre el mundo; de interpretaciones del trabajo; de identidades sobre el tiempo y sus nexos; de construcción de la territorialidad y del poder.*” (Página 11 del PND).

La construcción social en un espacio determinado define un territorio (Dollfus, 1991; Brunet, 1997; Mazurek, 2006). La construcción social se cristaliza en las formas de organización y en el diálogo entre ellas con el objetivo de asegurar una coherencia y una sostenibilidad al territorio como modo de reproducción de la sociedad. Fundamentalmente, esta construcción social intenta tener control sobre 4 funciones básicas: vivir, apropiarse, explotar, intercambiar y una función central: gestionar. El desarrollo sostenible sería el punto de equilibrio de la interacción grupo social-territorio, asociando la innovación (como capacidad de cambio de las funciones básicas) y la importancia de la organización (la gestión con gobernanza).

En los planes, las referencias a esta teoría del territorio son numerosas pero implícitas: el reconocimiento de la multiplicidad de las formas organizacionales tanto socio culturales como económicas y la necesidad de “*fortalecer su cohesión a través de la heterogeneidad*”; la necesidad de una buena gobernanza (en el sentido de Oriol Prats 2003; Mazurek 2008) con “*proceso*

*de participación, deliberación y emancipación mediante el cual las comunidades y los pueblos deciden las prioridades, los contenidos y las expectativas de su futuro ...*”, y la *“recuperación de la capacidad de decidir”*; el fundamento del vivir bien en *“la capacidad de recuperar el vínculo con la naturaleza y con memoria social, ...”*. Finalmente, la definición de territorio se completa perfectamente cuando se asocia, en los documentos, con una visión del desarrollo desde la sociedad civil, lo local, *“lo popular”* y no desde el Estado, y con una definición de la *“democratización”* como enlace entre desarrollo y participación.

Estos conceptos y visiones que tiene el PND se encuentran plasmados en el plan de desarrollo rural con la definición de *“un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado”*, *“el desarrollo de las economías comunitarias y campesinas, y de una sociedad rural más democrática, participativa e igualitaria”*.

Sin embargo, la referencia al Territorio como tal (construcción social de grupos originarios alrededor de una cosmovisión específica y gestión territorial que tiene sus principios ancestrales) nunca está presente en el texto. La visión de desarrollo que se define en los planes es una especie de compromiso entre una visión modernista que intenta integrar parámetros economicistas y la necesidad de respetar los principios de las culturas originarias, impresión que nos deja el capítulo 2.2 del PND (El país que construiremos) o el capítulo 3.3 (indicadores sociales). En este último capítulo, los parámetros que miden las metas de las políticas anunciadas quedan de los más clásicos de la economía liberal: tasa de crecimiento, ingreso por cápita, tasa de desempleo, reducción de la desigualdad en base a ingresos, nueva matriz productiva con productos y servicios con mayor valor agregado, pobreza extrema e indigencia, etc. La macroeconómica queda al final como referencia en las metas y el mecanismo de transformación de la estrategia general del plan de desarrollo.

## Tierra-Territorio

Si existe un concepto que está muy enmarcado en el pensamiento del desarrollo campesinado, es el de “Tierra-Territorio”. *“Para nosotros [los indígenas], el territorio es vivir diariamente, porque hay organización; el territorio para los pueblos indígenas es entendido como el hábitat en la que confluye, converge el hombre*



*con la naturaleza en armonía tal que la Pachamama. Es parte de la vida, cuya existencia significa reciproco (ayuda); el territorio para los Ayllus es aquel que se viene de los ancestros donde se tenía gobierno propio, religión, cultura, idioma, cuya población está vinculada desde la familia, la comunidad, el Ayllu, Jatun Ayllu, la Marka hasta llegar al Suyu*". (Benavides, Mazurek, 2006; representante de la CAOP, Juan Navarro Mamani).

La territorialidad de los pueblos originarios está basada, en la mayoría, sobre el principio del Vivir Bien, Qamaña en Aymará (Vivir con bienestar), Ñande Reko (forma de ser) asociado a Ivi Maraëi (Tierra sin mal) en Guaraní; "uraqpachampiw qamasiptana": "con el territorio encontramos el vivir bien" (citado por Yampara, 2001); "un sitio en el que se da por garantizado el bienestar, tanto material como espiritual, llamado Loma Santa.", en el caso de los Mojos (Guzmán, 2004), etc.

Esta visión está singularmente ausente de todo el texto del plan de desarrollo, salvo en el capítulo 3.1 (Estrategia nacional sociocomunitaria Bolivia digna) dónde un principio fundamental, el cruce entre tejido intersectorial y el tejido territorial, no se materializa en ninguna de las otras políticas sectoriales. El territorio se define como "*el espacio de concreción de la brecha de inequidad*" (Página 25) y la concepción del ordenamiento territorial que debería sustentar los principios de intervención que son la intersectorialidad y la territorialidad, se limita a una "*intervención estructural, integral y movilizadora del Estado en las subregiones priorizadas...*" (Página 26).

¡La referencia al territorio, según la concepción de los pueblos originarios es ausente y se podría decir hasta esquivada!

- La territorialidad, en el marco de la política de protección social y desarrollo comunitario o de justicia, se limita a la "*reconstitución de actores territoriales*" con "*nuevas dinámicas de relacionamiento entre las comunidades con los municipios, departamentos y la nación...*". No hay, en este marco, referencias a las formas tradicionales de poder que para muchas comunidades son las bases del desarrollo comunitario; referencias que aparecen solamente a partir del capítulo 4.1 (Poder social comunitario).
- La misma observación se puede efectuar en cuanto a "*la constitución del poder social culturalmente territorializado*" (Página 84) y a la des-

centralización (Capítulo 4.2), que se limitan a la creación de comités regionales y a la reconfiguración territorial en el marco de las unidades político-administrativas. El reconocimiento de la institucionalidad indígena se realiza dentro de este marco político-administrativo a base de autonomías municipales y regionales y de “*entidades territoriales indígenas*” que no tienen definición, a pesar de la fuerte demanda de los pueblos indígenas para incluir la cosmovisión territorial en el proceso de descentralización (FES-ILDIS, 2005; Plata et al., 2003), o de derecho sobre la Tierra (Porto Alegre, 2006).

- Los términos comunitario, comunidad, socio comunitario, no tienen definición explícita, sino como relación directa a las organizaciones sociales o movimientos sociales; confusión que busca lograr una visión consensuada de la diversidad cultural y territorial del país, pero que niega por otra parte una realidad que hace parte de los fundamentos enunciados en los conceptos del desarrollo.
- La referencia territorial también está ausente de la política cultural (ver capítulo 3-4-7, página 68). “*El fortalecimiento intracultural de los referentes identitarios de nuestros pueblos originarios y grupos culturales*” no cita una sola vez la referencia a Tierra – Territorio o a las formas de organización territoriales como son el Ayllu, la capitania, etc.
- El término territorios indígenas y originarios aparece solamente en el capítulo 3-4-8 (Agua), muy a menudo como sinónimo de TCO (Tierra Comunitaria de Origen).

Finalmente, la crítica más importante que se puede hacer al documento es la ausencia de la referencia territorial a partir del capítulo 5, es decir, lo productivo. A pesar de una referencia al desarrollo regional y local en el capítulo sobre descentralización, “*la matriz productiva nacional*” es totalmente sectorial, sin considerar los nuevos paradigmas de desarrollo local. Vivir Bien, en el marco de un enfoque de reforzamiento de las identidades locales y de la matriz productiva, supone la existencia de un enfoque multisectorial enraizado en lo territorial: políticas de infraestructuras que responden a los objetivos productivos, política de fomento de la red urbana intermediaria como polos de desarrollo para las regiones, resalto de las potencialidades lo-

cales humanas y físicas para favorecer la diversificación productiva, creación de un ambiente territorial con servicios asociados a lo productivo, etc.

Una de las reivindicaciones de los grupos originarios (ver Benavides, Mazurek, 2006) es la inserción de las comunidades en el espacio regional, con un papel privilegiado en la ciudad intermedia, porque el espacio regional hace parte de la cultura territorial, de la territorialidad, de las comunidades tradicionales, más allá, también, del espacio nacional.

La concepción de Tierra-Territorio es también ausente del documento del plan de desarrollo rural. Los dos términos son separados con sentidos distintos: la tierra como sistema de tenencia y el territorio principalmente como TCO, definiciones que van en el sentido contrario de las demandas indígenas: *“La concepción del territorio históricamente ha faltado dentro de los procesos de reforma agraria. Ninguna reforma agraria es aceptable si solo se piensa en distribución de la tierra. Consideramos que la nueva Reforma Agraria debe incluir las cosmovisiones de territorio de las comunidades campesinas, sin tierra, pueblos indígenas, de trabajadores rurales, de pescadores, pastores nómadas, tribus, afrodescendientes, minorías étnicas y personas desplazadas, que basan su trabajo en la producción de alimentos y que sostienen una relación de respeto y armonía con la Madre Tierra y con los océanos.”* (Foro “Tierra, Territorio y Dignidad”, Porto Alegre, 2006, Declaración final).

En el PNDR también están presentes todos los elementos de definición de la territorialidad en el sentido de la declaración de Porto Alegre, pero falta una visión integral del territorio como construcción social. Los 7 puntos del marco conceptual y operativo (Página 19 del PNDR) no se relacionan a esta definición de la integralidad. Se propone dejar la visión agrarista de los gobiernos anteriores para pasar a una *“visión integral del desarrollo rural”*, con *“fortalecimiento del conjunto de los actores rurales”*, pasando por *“la participación y gestión social”*, etc. (Páginas 14 y siguientes del PNDR), pero sin visión territorial y para caer, finalmente en lineamientos políticas sectoriales.

Sin embargo, el segundo punto de los lineamientos políticos (Dinamización y restitución integral de las capacidades productivas) rescata la necesidad de *“garantizar el desarrollo integral productivo”*. La creación del concepto de *“complejo productivo territorial”*, asociado a una gestión territorial indígena, podría ser el punto de partida de la integración de Tierra-Territorio en la

concepción de desarrollo pero no se acompaña de los instrumentos de coordinación y articulación adecuados, siendo éstos instituciones del Estado y no de la sociedad civil (punto que abordaremos más adelante). Finalmente la definición de la visión integral del desarrollo productivo se queda en “*el diseño e impulso de complejos productivos para integrar a los territorios a mercados dinámicos*”, lógica afuera de la propia lógica de las comunidades rurales, de la noción de Tierra-Territorio, de la necesidad de diversificación productiva, y retomando en otra forma la noción de cadena productiva.

Como última reflexión, existe todavía un desfase entre la concepción de lo integral en la cosmovisión originaria con la visión muy “*mercantilista*” que propone el plan de desarrollo rural. Toda la descripción del capítulo 2.1.1 (Formación de complejos productivos) está orientada al incremento del valor agregado y de la productividad, lo que puede marginalizar ciertas producciones locales, la sabiduría en el manejo de los ecosistemas productivos, la integralidad del territorio mismo, etc., elementos que no son tomados en cuenta en este plan.

## **La planificación estratégica territorial**

Dentro de las nuevas concepciones de la planificación u ordenamiento territorial (Elizalde, 2003; Boisier 2004; Mazurek, 2005), tres elementos son fundamentales: la construcción social de un proyecto territorial basado en la participación y la responsabilidad compartida, la definición del proyecto con enfoque en la sociedad y no en características biofísicas, el respecto a la sabiduría local.

Como el término Territorio es casi ausente de los documentos, no es sorprendente constatar (en el PND y PNDR) la ausencia de preocupación para el ordenamiento o planificación territorial, o el uso de estos términos con un enfoque poco novedoso.

### **a) La construcción social de un proyecto territorial**

Si partimos de la noción de “*democracia con participación*”, muy frecuente en los planes de desarrollo, la planificación territorial y el control social debe-

rían incluir una toma de decisión directa de los actores locales en relación a la organización y gestión de su territorio, hasta generar una “*capacidad de autogestión de su población*” (Página 87 del PND). “*Incorporar esta forma de control social, recuperando las formas tradicionales existentes en nuestro país significa asumir la corresponsabilidad compartida de la ciudadanía con el Estado. Por otro lado, la democracia social tiene base territorial y esto implica que los pueblos indígenas, las comunidades, las organizaciones sociales dejan de ser beneficiarios de la política pública y pasan a ser tomadores de decisiones y a participar en la gestión local, regional y nacional del Estado.*” (Página 83 del PND). Sin embargo, los mecanismos de gestión territorial y de toma de decisión no son explícitos, a parte de la creación de unidades de planificaciones a base de “*una reconfiguración territorial*” principalmente político-administrativa.

Estos mecanismos que definen las responsabilidades, los deberes y la relación sociedad civil-Estado son parte de las políticas de descentralización. Al respecto, el capítulo 4.2 (descentralización) muestra una pobreza de conceptualización y de mecanismo operativos que no están a la altura de la nueva concepción de las políticas de desarrollo.

Por una parte, el diagnóstico de la situación es muy bueno: debilidad institucional, creación de desigualdades regionales, exclusión indígena que se refleja en el mapa político-administrativo nacional, falta de mecanismos de monitoreo y seguimiento de la inversión pública, necesidad de recuperar la capacidad autogestionaria local por medio de la planificación participativa municipal. Por otro lado, la propuesta de cambio es bastante pobre: fortalecimiento de la gestión pública para responder a las demandas sociales (gestión *política* de la demanda social), gestión territorial como respuesta a la gestión pública en base a nuevas delimitaciones político-administrativas (el reordenamiento territorial) dónde la región es el núcleo articulador, política de desarrollo regional y local orientado a la inversión pública, y finalmente el uso de viejas recetas como son los planes de desarrollo municipal y departamental.

Lo que me hace dudar de la eficiencia del dispositivo es:

- Por una parte, la noción de *gestión política de la demanda social*, lo que supone un sistema de representatividad política y no social o cultural.

La gestión política es a veces muy contradictoria con la participación ciudadana (término no utilizado en el documento) por ser mecanismos de representatividad indirectos y a menudo lejos de las preocupaciones cotidianas de la población. La mayoría de los conflictos actuales en los municipios provienen de esta confusión, siendo el alcalde y el consejo municipal representación política y las OTBs representación ciudadana con poco diálogo a través de los PDMs.

- Segundo, el uso del “*reordenamiento territorial como fusión de municipios y adecuación de sus límites territoriales*”. Aunque haya una mención al reconocimiento de “*la institucionalidad indígena y originaria no estatal*”, todo el dispositivo de construcción de unidades territoriales de planificación está en base al aparato político-administrativo actual: distritos, municipios, mancomunidades, y entidades territoriales indígenas, como también la región “*como núcleo articulador del desarrollo económico y social para vivir bien, así como unidad territorial de planificación y concurrencia de la inversión*”; región definida, un poco más adelante, como “*comunidad lingüística y cultural*”. La confusión de los términos (sin que sean definidos) y la asimilación del territorio a límites político-administrativos no permiten responder a la necesidad de la construcción social territorial, y por supuesto a una adecuada redefinición del papel de la planificación territorial, término que no está presente en este capítulo sobre descentralización.

Por fin, no figura en todo el documento la necesidad de una política nacional de planificación territorial que pueda responder a la generación de desigualdades, a la necesidad de integración territorial o en el caso rural al manejo de la ocupación del espacio. En los documentos, la concepción de la planificación es bastante sectorial a pesar de tener un discurso integral: planificación de la justicia, plan de gestión de los riesgos (defensa civil), plan nacional de cuencas (agua), planificación ambiental, gestión territorial rural. El único sector que hace referencia a la necesidad de planificación territorial tanto nacional como local es el de la vivienda, reconociendo que “*los factores que inciden en este problema son las inadecuadas políticas de subsidio para la vivienda social; la inseguridad jurídica sobre el suelo urbano y la deficiente*

*implementación de los instrumentos normativos de ordenamiento y planificación territorial de los asentamientos humanos urbanos y rurales*”, (Página 150). Por otro lado, es el único sector que plantea de manera insistente la necesidad de la relación territorial y socio-económica entre lo urbana y lo rural, lo que debería ser una política transversal de mucho de los sectores, productivos por ejemplo: “*El Estado como gestor de las condiciones de habitabilidad para mejorar la calidad de la vivienda y del hábitat humano, propone una “reforma” urbana reposicionando a las ciudades como centros de competitividad que irradian el desarrollo en su entorno territorial rural productivo.*” (Página 153).

## **b) La definición del proyecto con enfoque en la sociedad**

Los principios enunciados en la parte introductoria de los planes dejarían suponer que las bases del desarrollo estuvieran construidas por los grupos sociales mismos; en particular la insistencia sobre el carácter transversal del desarrollo y la participación ciudadana. Por ejemplo, el PNDR plantea un enfoque “*que supere la visión exclusivamente agrarista y extractivista heredada desde la década del 50, para pasar a favorecer el desarrollo rural integral, sustentable y planificado que articulen en armonía las diversas potencialidades productivas de las regiones y culturas, para nivelar los desequilibrios económicos y sociales y las economías de la acumulación individual.*”. Desarrollo rural integral, planificado, potencialidades regionales, desequilibrios, son tantas palabras claves que son componentes de una planificación participativa territorial.

Sin embargo, no se encuentran, en los planes, signos de políticas que operacionalizan esta concepción; las políticas son, como ya hemos dicho, bastante sectoriales.

El plan de desarrollo rural, lo más concernido por este aspecto transversal, plantea la idea de la definición de complejos productivos como mecanismo de integración trans-sectorial y geográfica y de vinculación a ciudades intermedias. Sin embargo la descripción de la estrategia (2.1, página 27) nos muestra claramente que la dimensión geográfica no es “territorial” sino de simple consolidación “*de los vínculos económicos y sociales urbano-rural*”. La visión de los complejos productivos tiene una dimensión claramente economicista (competitividad asociada a mercados dinámicos) y sectorial

(siendo la economía del territorio reducida a lo sector agropecuario), que les dan una perspectiva solamente productiva.

Por otro lado, la noción de gestión territorial integrada se aplica solamente a los territorios indígenas (estrategia 2.2), y más específicamente a las TCOs. En este caso, se trata de rescatar las experiencias locales de desarrollo rural y sistematizarlas como base de la implementación de las políticas sectoriales. La pregunta fundamental es ¿porqué limitar la gestión territorial a lo indígena y específicamente a las TCOs? En todo territorio rural se puede rescatar experiencias y en particular en los definidos complejos productivos que deberían ser los primeros a tener este enfoque. Este ejemplo muestra que la concepción de territorio es muy restrictiva y la asociación entre lo integral, lo transversal, la planificación, la gestión territorial no es claramente percibida por los autores del documento. Esta concepción economicista se plasma también en la estrategia de empoderamiento de las organizaciones con objetivo a la autogestión rural (estrategia 3.2.2). Dentro de la lista de acciones prevista como “*apoyo a iniciativas productivas rurales*”, el fortalecimiento integral de los sistemas productivos no hacen ningún objeto de planificación territorial; se limita a una lista de medidas sin clara visión de su integración territorial; solamente propone como medida de fortalecimiento “*la transferencia directa de recursos financieros*”.

Finalmente, la decepción más grande con respecto a la concepción integral, participativa y territorial se encuentra en la parte 8, marco institucional e instrumentos del PNDR. El fortalecimiento o la creación de varias instituciones y comités no incluye ninguna visión territorial y aún menos de planificación territorial. El observatorio de territorios rurales o el SUNIT son simples instrumentos de información y a parte de lo ambiental, no se puede encontrar dónde se instrumentaliza la concepción integral territorial del desarrollo y el papel protagónico del Estado en la planificación del desarrollo (página 13). La única propuesta de ordenamiento territorial es la referencia al uso del suelo (página 15), en el marco, se supone, de las metodologías actuales de ordenamiento territorial, viejas recetas elaboradas en el peor periodo del neoliberalismo (85-2000) que no han mostrado realmente su eficiencia. La concepción de la planificación territorial es muy pobre y las referencias a las normas actuales (Solamente PDM, PDD, PND) auguran mal



de un cambio posible en la creación de nuevas políticas orientadas a una planificación adecuada de los territorios como construcción social.

### **c) La participación ciudadana**

Finalmente, y me parece que es un factor que impide la creación de proyectos territoriales locales, está la contradicción que existe, en el documento del PND o del PNDR, entre una visión local de integración de las organizaciones sociales y el papel protagónico del Estado. Esta contradicción proviene de una visión relativamente centralista e intervencionista del Estado (“*El Estado como potencia transformadora del cambio*”, o “*con la previsión consciente del Estado a través de la planificación*”), lo que explicaría la pobreza técnica del capítulo sobre descentralización, y la necesidad de incluir una real participación ciudadana.

Sólo la política de vivienda menciona que “*las organizaciones comunitarias participarán en la producción colectiva de viviendas, en el control social de asignaciones y cumplimiento de las normas, en la construcción del hábitat y el ordenamiento territorial.*” El resto de las políticas, en particular agrarias, no hace referencia a una participación directa de la población (a parte de los territorios originarios) en la decisión colectiva de organización y desarrollo territorial. Como ya lo hemos mencionado, la representación es política y se apoya en instituciones centralizadas del Estado, o desconcentradas en el caso de los consejos departamentales de desarrollo rural, plataformas regionales que en el pasado no han demostrado mucha eficiencia.

## **Política local, política nacional**

En relación al ordenamiento territorial, y eso por falta de una visión clara de la descentralización, no existe referencia a la articulación entre políticas a varias escalas. El papel protagónico del Estado debería llegar a la definición de políticas nacionales en materia de asentamientos humanos, de infraestructuras, de servicios, de compensación territorial, de incentivos, etc. ¿Cuál sería el papel del consejo departamental en materia de planificación

regional? ¿Quién define los complejos productivos? ¿Cómo se articulan las necesidades locales con la gestión pública?

El capítulo sobre política de vivienda plantea de manera adecuada la necesidad de un ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, pero solamente a nivel urbano o intra-urbano. El PNDR hace un interesante análisis sobre el proceso de colonización de las tierras, pero sin llegar a la conclusión que se necesita una política nacional de ordenamiento y de asentamientos humanos.

La planificación territorial es lo que da coherencia a las políticas sectoriales en el marco de la visión nacional de organización territorial, y de la articulación entre, por una parte, la creación de ambientes territoriales locales y la integración regional y, por otra, entre la implementación de medidas territoriales de desarrollo y la gestión pública, con el objetivo de optimizar los recursos públicos. Muchas preguntas quedan a la lectura de esos documentos: ¿Cómo, con tantas propuestas de acción sectorial, se va a optimizar y organizar la distribución de los recursos públicos? ¿Cómo se articula la planificación sectorial, nacional, regional, local, territorial? Y finalmente ¿Cuál es el rumbo en relación a la organización, al proyecto del territorio boliviano?

Muchas respuestas a estas preguntas dependen por supuesto de los resultados de la Asamblea constituyente; sin embargo Bolivia es el único país de América Latina que no cuenta con un instrumento legislativo u operacional de planificación territorial. No incluir en una nueva visión del desarrollo los problemas de articulación entre niveles de decisión y de poder o también entre la demanda local y la gestión pública limita considerablemente las posibilidades de éxito de las políticas.

## **Conclusión**

La conclusión principal de la lectura de estos documentos, en lo que se refiere a las políticas o instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, es una gran confusión.

La lectura de los planes, en relación al uso de las concepciones de territorio y de su manejo, deja una impresión de falta de coordinación

entre la definición de varias políticas y, en la mayoría de los casos, una negación del territorio como construcción social, contradicción fuerte de los documentos.

La confusión proviene también del constante péndulo entre la necesidad de incluir o de referirse a la visión indígena originaria y la de utilizar las recetas “tradicionales” de las políticas económicas; confusión entre el discurso conceptual y lo operativo.

En relación al territorio y al ordenamiento territorial, esta confusión se origina en el uso de los mejores conceptos de la teoría actual de la construcción social territorial pero sin comprensión de su aplicación en la generación de políticas de desarrollo local.

Nos podríamos preguntar ¿por qué términos como “tierra-territorio”, ayllus, capitanía, sindicatos, etc., no son utilizados en los planes? ¿Por qué el concepto de territorialidad no condiciona las políticas en los planes? ¿Por qué una tal contradicción entre los principios de *construcción de territorialidad* y una política de descentralización que se limita a un *reordenamiento territorial*?

Los instrumentos de planificación son poco relevantes en relación al discurso sobre la democracia participativa; muchos conceptos quedan sin definiciones o son utilizados de manera diferente dentro de los varios capítulos. La planificación, por ejemplo, parece ser una problemática importante en la concepción del desarrollo; es más, con la pretensión de establecer un Estado con un papel protagónico, la planificación tendría que constituir un instrumento de coordinación y de eficiencia. A pesar de estos argumentos, la planificación, y aún menos la planificación territorial, se enmarca en una política específica que podría responder a los principios del vivir bien. Las políticas sectoriales carecen de una fuerte coordinación, en el cual, a la luz de los criterios utilizados, debería ser territorial. Eso revela de una falta de reforma profunda del Estado en cuanto a su función y su visión política: la concepción de un “*Estado que es capaz de hacer conducción territorial, tanto como conducción política, mediante la formulación explícita de una matriz de política territorial; matriz que incluye las siguientes políticas: política de ordenamiento territorial, política de descentralización, política de fomento del crecimiento económico territorial, política de fomento al desarrollo territorial*” (Boisier, 2004).

Las teorías actuales del desarrollo, de la geografía económica como de los propios movimientos anti-liberales, muestran que el desarrollo no se decreta, se organiza desde lo local con la generación de entorno o ambiente territorial, a partir de la construcción de externalidades positivas, asociado a un proceso de concertación y diálogo entre los actores de la sociedad civil. Los problemas de coordinación espacial no pueden surgir sino de las propias organizaciones sociales. Parece ser el hilo conductor de los principios del desarrollo boliviano, pero no de las políticas sectoriales, lo que, a mi parecer, es fuente de conflictos potenciales entre las expectativas y la acción que espera la población. Por otro lado es una oportunidad perdida de construir un Estado en relación a principios de territorialidad, en un país donde el territorio construido y percibido es de gran importancia.

## Bibliografía

- AYDALOT, P.  
 1980 *Dynamique spatiale et développement inégal*, Paris: Economica.  
 Banco Interamericano de Desarrollo
- 2000 *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BENAVIDES, E.; MAZUREK, H. eds.  
 2006 *Territorio y Constituyente: diálogos y reflexiones*, La Paz: CIAT, SEUR.
- BOISIER S.  
 2001 *Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?* in *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (A. Vásquez Barquero, O. Madoery, (eds), ed.): Rosario, Argentina: Homo Sapiens Editores.
- 
- 2004 *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE, Santiago de Chile.*

- BRUNET, R.  
 1997 *Champs & contrechamps. Raisons de géographe*, Paris: Belin.
- CAMAGNI, R.  
 2002 *Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif: une contre-réflexion critique. RERU.*
- COURLET, C.  
 2001 *Territoires et Régions. Les grands oubliés du développement économique*, Paris: L'Harmattan.
- MATTOS, C. A. de  
 1999 *Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. Territorios, 3.*
- DOLLFUS, O.  
 1991 *Territorios Andinos. Reto y memoria*, Lima: IFEA-IEP.
- ELIZALDE A. H.  
 2003 *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- FES-ILDIS  
 2005 *Visiones indígenas de descentralización*, La Paz: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- GUZMÁN, T.  
 2004 *Provincia Mojos. Tierra, territorio y desarrollo*, La Paz: CIPCA, Fundación Tierra.
- HIRSCHMAN, O.  
 1981 *The rise and decline of development economics. in Essays in trespassing: economics to politics and beyond* (A. O. Hirschman, ed.), Cambridge: Cambridge University Press.
- JONES, C. I.  
 1998 *Introduction to economic growth*. W.W. Norton & Company, Inc.
- LACOUR, C.  
 1996 *La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation. in Dynamiques territoriales et mutations économiques* (B. Pecqueur, ed.), Paris: L'Harmattan.
-

- MAZUREK, H.  
 2003 Desarrollo, territorio y ordenamiento: replantear la relación global-local. in *Desarrollo local versus desarrollo global: buscando desarrollo sustentable en América rural en el tercer milenio* (C. González Parra, ed.), Santiago de Chile: 51 congreso de los Americanistas, Universidad de Chile.
- 
- 2006 *Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*, La Paz: PIEB, IRD.
- 
- 2008 Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión. in *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. (H. Mazurek, ed.), Lima: CESU, IFEA, IRD (in press).
- MONCAYO, J. E.  
 2004 *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, UNDP, CEPAL.
- ORIOLO PRATS, J.  
 2003 El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15.
- PLATA, W.; COLQUE, G.; CALLE, N.  
 2003 *Visiones de desarrollo en comunidades Aymaras. Tradición y modernidad en tiempos de globalización*, La Paz: PIEB.
- R. E. y Territorio  
 2001 *Espacio y Territorios: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SEN, A.  
 1999 *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- STORPER, M.  
 1997 *The regional world. Territorial development in a global economy.*, New York: The Guilford Press.
- YAMPARA, S. H.  
 2001 *El ayllu y la territorialidad en los Andes*, La Paz: Ed. Qamán Pacha Cada, Universidad Pública de El Alto.

Mazurek Hubert.

El ordenamiento territorial en los planes de desarrollo.

Umbrales, 2007, (16), p. 85-106.