

1. Evolución y Perspectivas de la Cohesión Territorial

El presente capítulo se divide en tres apartados, en el primero se analiza la evolución del concepto de cohesión territorial a través de la revisión de su vinculación con la disciplina geográfica y las diferentes acepciones que se han consolidado entorno al mismo en diversos contextos (Europa, América Latina y Colombia), con lo cual se pone en evidencia la pertinencia de la cohesión en los procesos de organización del territorio. En el segundo apartado se hace un análisis de la cohesión territorial, teniendo en cuenta sus aportes a la planificación y el ordenamiento territorial; con base en ello, ante la ausencia de una definición integral de la cohesión territorial, se propone en este capítulo una que pese a la condición reduccionista que implica, tiene por objeto vislumbrar la propuesta metodológica a consolidar, donde la mitigación de los desequilibrios territoriales² es objeto de su aplicación y finalmente en el tercero se realiza la síntesis.

1.1 Un Marco para Cohesión Territorial

La preocupación por los procesos espacio-territoriales ha trascendido al interior de la geografía, particularmente desde su consolidación como parte de las ciencias sociales, quizás por el posicionamiento de la realidad social como construcción compleja, pertinente en el marco del llamado que se hace desde el pensamiento sistémico y la ratificación del interés en estudiar los procesos de diferenciación espacial, en todas sus dimensiones (Pillet, 2004).

² Desequilibrio es la condición contraria al equilibrio por la cual propugna la cohesión territorial entre sus dimensiones y al interior de estas, es decir en su integralidad el sistema territorial en desequilibrio no está organizado territorialmente.

De allí que la disciplina geográfica se ha robustecido en aras de aportar con ello a una mejor comprensión de los diversos procesos que acontecen en el espacio geográfico y que posibilitan la resignificación, reinterpretación y recontextualización del mismo, lo que Massiris (2009^a, p. 8) reconoce al expresar: “la geografía se consolida como una ciencia social mediante la cual no solo es posible explicar los procesos espaciales (o socioespaciales), sino los territoriales”; sosteniendo así la relación indiscutible entre teoría geográfica, la planificación y el ordenamiento territorial, lo cual posibilita la integridad de este último concepto, reconociendo la necesidad de que para su tratamiento se contemplen los conceptos de diversidad y complejidad.

Lo territorial como objeto de la geografía, suscita indiscutiblemente un nexo con la noción de espacio que hace pensar en su objetividad, que a través de reflexiones dentro y fuera de la disciplina ha validado la noción de territorio, como un espacio en el que convergen identidades, lógicas y fuerzas que le definen así mismo y a lo que en él se haya contenido (Pfeilstetter, 2011).

Desde este panorama, se comprende lo territorial como una construcción donde convergen cada vez más las conexiones entre lo intralocal, lo local y lo global, lo cual denota relaciones dialécticas cuya complejidad exige un tratamiento riguroso en términos de ciencia pero flexible en función de su alcance, de manera que permita aportar para la mejor comprensión de una realidad.

En tal sentido, para el abordaje de lo territorial, se parte de un eclecticismo geográfico, que reconoce la necesidad de los análisis integrados y las visiones compuestas, como base esencial de la disciplina, permitiendo que la geografía sirva para un análisis del espacio que permita leer el entorno (Lévy, 1999), así como comprenderlo y comprendernos en él.

La imagen de lo territorial como inherente a las posibilidades regidas por el saber, el querer y el poder; como elementos constitutivos de identidad, exige cuestionamientos sobre la fluctuabilidad del lenguaje y el límite del mismo para actuar desde y sobre el territorio (Pfeilstetter, 2011); es a través de dichos elementos que se llega al concepto de territorialidad como construcción sostenida por la interacción diferencial de sistemas

existenciales y productivos, de modo que sea posible visualizar determinadas rutas o enfoques conducentes al “bienestar territorial”³.

De esta manera se legitima la inserción de nuevos conceptos que contribuyen desde y hacia la geografía, a la construcción de bases para el desarrollo de nuevas formas de pensar y construir el territorio como sistema, consolidando la acción humana como determinante sobre el mismo, y canal para la manifestación de intenciones circunscritas en proyectos sociales, económicos, ambientales, políticos o culturales. Así se llega a considerar la cohesión territorial como una iniciativa desde los estudios territoriales, que vincula conceptos como “gestión y gobernanza territorial”⁴ en Europa (Farínos, 2008), entre otras que contribuyen a generar nuevas perspectivas de organización territorial para el desarrollo equilibrado, dotando al espacio geográfico de un valor agregado, más allá de las dinámicas naturales y su relación con los intereses económicos. De aquí la importancia de la cohesión territorial para apuntar a la consolidación de sistemas territoriales que permitan la construcción de nuevas realidades para el bienestar territorial.

Lo anterior vincula el concepto de cohesión a lo territorial como sistema que requiere equilibrio en pro de condiciones de bienestar, cuya comprensión requiere la adopción de un emplazamiento regional, donde la cohesión desde lo político-institucional y gestión sobre el territorio, “debe darse de manera armónica y guiada por los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia” (Massiris, 2009a, p. 34), solo así se podría orientar el camino hacia territorios más equilibrados.

³ El bienestar territorial es entendido como condición producto de la relación armónica, de las dimensiones del territorio (sociocultural, económico-productivo, político-institucional y físico-ambiental). El alcance de bienestar territorial supone mínimas posibilidades de desequilibrio territorial.

⁴ La gobernanza es la manera o capacidad de gobernar bajo el equilibrio entre estado, sociedad y mercado.

1.1.1 Cohesión territorial como estrategia de competitividad: caso Unión Europea

El origen del concepto de cohesión territorial se explica como una de las principales pretensiones de la Comunidad Europea, la cual emplea el término en el artículo 16 de su Tratado Constitutivo de 1957, haciendo mención a la necesidad de promover la cohesión social y territorial como elementos necesarios para el desarrollo de los servicios de interés económico (Fernández *et al*, 2007), posteriormente en 1997, el artículo 7d del Tratado de Amsterdam la retoma como cohesión económica y social, cuyo propósito principal es la integración económica, lo cual se materializa a través de los Fondos Estructurales, entre ellos el Fondo de Cohesión, creado desde 1993 con el Tratado de Maastricht (Zoido *et al*, 2009), con la finalidad de apoyar la reducción de las disparidades económicas al interior de la Unión. El concepto de cohesión establecido, es entendido como un fin o conjunto de actuaciones orientadas a reducir disparidades económicas y sociales a nivel regional, más que a integrar territorios (Navia & Zimmerman, 2004).

Posteriormente la cohesión territorial se entiende como la propensión o principio encaminado a la integración de los territorios, a lo que se asocia el principio de coordinación, que bien algunos autores denominan “coherencia interna” (Fernández *et al* 2007; 2009 y Farínos, 2007), entre las políticas, los imaginarios territoriales, las visiones de desarrollo y las relaciones con el ambiente. La “coherencia interna” se toma como sinónimo de “heterogeneidad”, dado que al hablar de cohesión también se relaciona con los conceptos de diversidad⁵ y complejidad territorial, cuya relación está determinada por el reconocimiento del primero para la asimilación del segundo. La pretensión de posicionar la cohesión territorial como una finalidad al interior de la Unión Europea, ha consolidado posturas de resistencia a dicho concepto en Europa, bajo la premisa del desconocimiento

⁵ La diversidad territorial es la base para comprender el alcance de la cohesión territorial y las dimensiones que ella implica: sociocultural, económico-productiva, político-institucional y físico-ambiental; pues permite articular las configuraciones territoriales (estructuras, flujos, redes, vínculos y equipamientos, etcétera) entre otros elementos, para el análisis espacial en la producción de espacio, es decir a los fenómenos sociales y su incidencia territorial (Fernández, *et al.*, 2007).

de las singularidades territoriales y la ausencia de deliberaciones frente al carácter democrático de la iniciativa (Faludi, 2013 y 2014).

De la Fuente (2005) al definir los mecanismos de la cohesión territorial como “todas aquellas actuaciones públicas con traducción presupuestaria que contribuyen a reducir las disparidades de renta disponible entre regiones o a mitigar los efectos de tales disparidades sobre la calidad de los servicios públicos” (p. 8), pone en discusión la adopción de la cohesión territorial como un elemento bipartito que comprende la cohesión económica y social, particularmente cuando se concibe la económica como la búsqueda de estrategias para combatir diferencias de renta entre territorios según Fernández (2007) propende por un desarrollo policéntrico que permite el surgimiento de nuevas centralidades y la mejora de las existentes (Yori, 2007) en beneficio de la población que hace parte del territorio.

La cohesión territorial adquiere una mayor importancia en el contexto de Europa, al reconocer que “las políticas urbanas y territoriales superan las competencias de los gobiernos territoriales. Las estrategias definen los territorios y no el territorio las estrategias” (Pascual, 2011, p. 5), posibilitando así la vinculación entre estrategias territoriales y perspectivas de desarrollo, que no están desarticuladas de macroprocesos, con los que se asume la cohesión territorial como estrategia para la competitividad entre los territorios europeos, en correspondencia con los marcos del sistema económico imperante.

En síntesis, la cohesión territorial en Europa es entendida como la coordinación para la integración de los territorios con el fin de reducir disparidades económicas, de renta y sociales, teniendo como estrategia la competitividad, el policentrismo, las configuraciones territoriales y la accesibilidad a los servicios, es decir, la cohesión territorial en el caso de Europa se orienta a lograr un desarrollo económico en el plano regional a través de estructuras funcionales.

1.1.2 Aproximaciones a la Cohesión Territorial desde su reinterpretación: caso América Latina

Muy articulados a la visión Europea, en América Latina se ha tratado de difundir el concepto de cohesión territorial como base para el desarrollo económico, a través de ejercicios como los desarrollados por Feres (2009) y Ruiz-Huerta (2009), que proponen indicadores y aspectos que deben ser incluidos a la hora de reducir las disparidades de orden social y territorial; en el caso de Feres de manera conjunta bajo la connotación de cohesión territorial, propone unos indicadores institucionales agrupados en tres dimensiones (economía e infraestructura, estado de derecho y democracia, políticas públicas) y unos de pertenencia agrupados en cuatro dimensiones (multiculturalismo, participación local, expectativas de futuro, integración a distintos niveles); en el caso de Ruiz-Huerta disgregando la cohesión en social y territorial, para lo cual propone para la cohesión social indicadores relacionados con tres ámbitos (distancia, pertenencia e instituciones), mientras para la cohesión territorial plantea la necesidad de adoptar dos indicadores (producto interno bruto regional per cápita y empleo). Igualmente, Fuentes (2010) analiza la relación entre competitividad y cohesión social para el caso de Chile, sin articular dichos conceptos a la cohesión territorial.

Los ejercicios antes mencionados son los únicos en hacer alusión concreta a la cohesión territorial en el contexto Latinoamericano; pues en la región se destacan organismos multilaterales como el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), el cual a través de un programa denominado “Cohesión Territorial para el desarrollo” pretende aportar a la generación de políticas públicas que ayuden a la reducción de disparidades sociales en las zonas no metropolitanas, “para que cada territorio exprese su potencial de desarrollo” (RIMISP, 2013); es de anotar que en los documentos de trabajo del RIMISP, la cohesión no trasciende a una visión aplicada, pues no se ha instrumentalizado, predominando ejercicios econométricos y sociales sobre el sector rural en Latinoamérica, que no hacen alusión a la cohesión, ni siquiera en los términos del desarrollo económico, como se propone desde Europa.

Cabe destacar iniciativas en pro de posicionar el concepto de cohesión territorial en escenarios de análisis del crecimiento económico y niveles de disparidad generado por el mismo, como lo hace Rodríguez (2011) para el

caso de Uruguay, dicha iniciativa reduce la cohesión territorial a adjetivo de crecimiento económico. Pese a que se han desarrollado reflexiones de significativo nivel académico sobre las perspectivas y los alcances de las políticas de desarrollo territorial en América Latina, estas reflexiones no han ahondado en la pertinencia ni en el esclarecimiento conceptual de la cohesión territorial, salvo a su reconocimiento en el escenario de la planificación y la gestión territorial (Massiris, 2009b); aun así se destacan algunas iniciativas en la región que permiten una aproximación a la necesidad de reorientar las políticas y los procesos de gestión territorial con miras a alcanzar niveles de integración económica siguiendo el enfoque Europeo.

La connotación territorial hace que la cohesión, adquiera mayor robustecimiento no solo en términos de implicaciones conceptuales, sino en el reconocimiento de su alcance al ser puesta bajo el lente de la realidad, así se evidencia la complejidad que caracteriza los sistemas territoriales, donde más allá de las relaciones entre las dimensiones del mismo (socioculturales, económico-productivas, político-institucionales y físico-ambientales), se constatan los niveles de articulación al interior de cada una de dichas dimensiones. Los niveles de articulación y con ellos la relación equilibrada entre las dimensiones del sistema territorial, conducen a la necesidad de gestar acciones en pro de una nueva orientación del desarrollo territorial, propendiendo por la reducción de los desequilibrios territoriales.

En este orden de ideas aparecen nuevas formas de actuación territorial que se circunscriben en la perspectiva de generar nuevas realidades desde el sur, en países como Ecuador y Bolivia (Massiris, 2011), e inclusive Venezuela, Nicaragua y Uruguay (Gutiérrez-Rey, 2014), dichas iniciativas han surgido de manera reciente a través de la noción de *buen vivir o vivir bien*, lo cual pese a no corresponder propiamente con la cohesión territorial, permite afianzar la necesidad de plantear nuevas perspectivas no solo para el desarrollo territorial, sino para la vida en los territorios, por cuanto:

El buen vivir, es considerado una oportunidad para “construir colectivamente” una “nueva forma de vida”, donde el régimen económico se orienta por las equidades y por una relación armónica entre individuos y colectivos, y con la naturaleza, subordinando los objetivos económicos (Farah & Vasapollo, 2011, p. 25).

Lo anterior muestra como algunos países que apuestan a un modelo diferente al de la economía de mercado se aproximan a las pretensiones de equilibrio de la cohesión territorial, sin desarrollarla como concepto, a través de sus visiones holísticas frente a los componentes del sistema territorial. De allí la pertinencia de la cohesión territorial, como base para orientar y aportar a las problemáticas del desarrollo, a través del sistema territorial como base para definir los marcos de acción al interior de un territorio; reconociendo la necesidad de orientar la reconfiguración de territorialidades diversas de manera que se propicie la reciprocidad, orientando la convivencia a entender la vida como una construcción inherente al territorio.

Lo planteado hasta ahora implica una noción de desarrollo territorial propia en relación a las visiones antes enunciadas, como generadora de escenarios para la integración y el equilibrio al interior de un territorio; en otros términos, hace mención a la puesta en marcha de un nuevo paradigma, que posibilite pasar del crecimiento económico a las condiciones de mejor estar como base generadora de cambio social (Correa y Vidal, S.I.), las que van desde el reconocimiento del otro, hasta su inclusión en el proyecto territorial que desde la particularidad configura cada individuo para sí, pero asociado a los demás como parte dinámica de su entorno.

La cohesión territorial, especialmente para el caso de América Latina, al tener la posibilidad de reconocer los procesos sociales estructurantes más allá de los económico-productivos, deja abierta la inclusión de los procesos político-institucionales de los territorios, que también permiten la configuración de la misma, pero ante todo posibilita la integración de los diversos actores y dimensiones de la vida territorial, para la gestión de un proyecto conjunto de desarrollo, con capacidad de ser gestado y regulado a través las instituciones a distintos niveles (central, regional, local) para reducir brechas o desequilibrios, entre y dentro de los territorios, con pertinencia (Feres, 2009; p. 3), que a diferencia de las visiones de cohesión con mayor orientación a lo económico, que se tienen desde instituciones como CEPAL, *et al.* (2007), posibilitan el alcance de la cohesión territorial como proyecto para un nuevo desarrollo territorial.

Para la puesta en marcha de la cohesión territorial, puntualmente a nivel latinoamericano, se debe asumir el reto que Sabatini (1990) denomina *desafío de conocimiento* para la planeación y que según Bervejillo (1996), consiste en el requerimiento de conocer las articulaciones entre lo global

y lo local, para la redefinición de la planificación territorial en un contexto globalizado; lo cual deja clara la necesidad de pensar en el desarrollo de los territorios a partir de las gentes, asumiendo los procesos de planificación como herramientas que permitan canalizar la gestión central y desglosarla a diferentes niveles, de manera que se pueda evitar la agudización de los monopolios territoriales, no siempre vistos a través de grandes iniciativas comerciales, sino de elementos que tornan la funcionalidad de un territorio al servicio de unos pocos, ejemplo: las vías, proyectos empresariales, comerciales y zonas francas, entre otros.

De esta manera la cohesión territorial tomaría un matiz distinto a la visión Europea, anteponiendo elementos como el territorio, la territorialidad y las particularidades de los procesos de territorialización por encima de lo sectorial, privilegiando la visión integral que implica el análisis de un sistema territorial; partiendo de la connotación estratégica y la carácter concurrente del nuevo enfoque de la planeación territorial en el que la misma se suscribe, dicho enfoque de acuerdo con Farinós (2009), comprende: lo espacial en términos de territorio y función, lo sectorial en términos de coordinación horizontal y coherencia, así como lo metodológico en términos de análisis del territorio, resultan determinantes.

1.1.3 Colombia ¿Qué tan próxima a la cohesión territorial?

Para el caso de países como Colombia, a nivel académico se asocia el uso del término cohesión territorial como insumo a visiones relacionadas con procesos de integración regional a partir de iniciativas de desarrollo económico que faciliten la competitividad (Pineda, 2008); la correspondencia entre las iniciativas de desarrollo económico, funcionalidad y competitividad, se sustenta en el impacto que generaron los estudios aplicados relacionados con la organización funcional del territorio (Gutiérrez-Rey, 2001; Rincón, 2001; Sánchez, 2001), de los que se destaca la proximidad a la cohesión en el ejercicio de Gutiérrez-Rey (2001; 2014), a través del aporte generado al enriquecer el concepto como “Organización e integración funcional del espacio” y posteriormente como “Organización, integración y estructuración territorial”, con los que se reconoce una visión sistémica de la realidades espacio-territoriales, apuntando a la búsqueda de correspondencia al interior del territorio, más allá de lo funcional.

En la actualidad, partiendo de ejercicio de Pineda (2008), donde se asume la cohesión social como elemento necesario para la cohesión territorial asociando esta última con una planificada ocupación del territorio; se destaca su vinculación con los conceptos de desarrollo endógeno y de proximidad. Es de resaltar que para el caso de Colombia, el ejercicio de Pineda (2008) se constituye en el único referente aplicado en temas cohesión territorial, aunque en dicho ejercicio se entienda la cohesión territorial en correspondencia con las visiones de competitividad de Europa.

La pertinencia de la inserción de la cohesión territorial como herramienta para la gestión pública en Colombia, se sustenta en la existencia a diversas escalas, de planes, programas y proyectos, de orden regional, local, urbano y rural, que obedecen a temas sectoriales y suelen estar desarticulados entre sí, por lo que su efectividad real en términos de aumento de la calidad de vida, sostenibilidad de los recursos sociales, económicos, políticos e institucionales, como la participación de la sociedad civil al interior de los mismos, no se evidencia; lo que dificulta la inserción de los territorios en los procesos de desarrollo social y económico en condiciones de equilibrio.

Lo anterior, en razón a que:

- Los criterios de construcción de las directrices de ordenamiento territorial como política pública, han estado orientados básicamente hacia el crecimiento económico en función de la plusvalía, desconociéndose los limitantes, posibilidades territoriales y la población (Borja, 1999).
- Los criterios de medición del desarrollo territorial adoptados hasta ahora no reconocen las necesidades de las poblaciones en términos de relaciones espaciales equilibradas (flujos, movilidad, vínculos, etcétera) lo cual genera nodos y núcleos desorganizados en los que se concentra la actividad económica y la población.
- La distribución espacial de los equipamientos urbanos se ha dado de manera nodal, tanto en infraestructura económica como social, restringiendo la accesibilidad de la población a ciertos desarrollos o áreas específicas de interés económico, lo que ha generado “marginalización espacial” de la población.
- La ausencia de indicadores de medición de articulación regional basadas en la cohesión de los territorios.

- No se evidencia la participación de los niveles intermedios de la planificación, entes territoriales, organizaciones regionales y locales, en la generación y formulación de directrices de gestión para la planificación y el desarrollo territorial (Borja, 1999).

Lo anterior, soporta la necesidad de redefinir el concepto de desarrollo territorial y las herramientas para la planificación, gestión y manejo del mismo que conduzca a un desarrollo integral en los territorios; para lo cual la cohesión territorial propende por la implementación de políticas de planificación, cuya orientación dista de estar prioritariamente en función de la operatividad comercial e industrial, las vías y demás elementos que generalmente son proyectados desde la planificación tradicional con énfasis en lo económico.

1.1.3.1 Marco nacional y posibilidades de cohesión: una mirada desde la evolución normativa

Pese a los numerosos esfuerzos por orientar el país a situaciones de mejores condiciones de vida, que involucren un desarrollo conducente a la reducción de desequilibrios territoriales, aún no se evidencia una adopción plena de la cohesión territorial como herramienta para enriquecer los alcances de la política y gestión del ordenamiento territorial. Sin embargo, de manera implícita, los lineamientos recientes conducen a escenarios de integración territorial preponderantemente económicos, que pueden ser un buen inicio para que en el país se reconozca la pertinencia de vincular la cohesión a sus estrategias de planificación en la solución de problemas socioespaciales.

A pesar del reconocimiento de una nueva visión territorial en gran parte del articulado de la constitución de 1991 (Gutiérrez-Rey, 2010), en la actualidad han surgido cuestionamientos sobre la amplitud de la visión territorial que se proyecta en la carta política, dadas sus sesgos a intereses político-administrativos que desconocen los intereses plenos de las comunidades del país. Los esfuerzos para afianzar un proyecto territorial como país continuaron luego de la promulgación de la constitución, de ellos surge en 1997 la Ley 388, que instaura el ordenamiento territorial como herramienta para vincular y permitir el funcionamiento de otras disposiciones adoptadas, como el Sistema Nacional Ambiental (SINA) (Ley 99 de 1993), las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), y la misma carta de 1991.

Si bien el ordenamiento territorial en Colombia, constituye desde 1997 una herramienta para armonizar disposiciones legales existentes, la forma como lo proyecta la Ley 388, no concuerda a plenitud con el espíritu de la constitución por el hecho de que en ella no se reconoce la diversidad territorial que va implícita en la promulgación de la constitución; al igual pese a la existencia de elementos relevantes para la planeación derivados de dicha Ley como el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) y la Regiones Administrativas de Planificación Estratégica (RAPE), el ordenamiento territorial en el país no ha logrado consolidar los niveles de articulación que trasciendan a la dimensión económica de los territorios, en correspondencia con la cohesión territorial.

Adicionalmente, el carácter de largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), no es factible en la práctica debido a relevancia que sobre ello tienen los Planes de Desarrollo (Ley 152 de 1994), cuyo alcance es de corto plazo, dada su articulación con las dinámicas de gobierno. De allí que la condición operativa de la administración del territorio legitime el ordenamiento como aquello que responde a la disposición de recursos para el desarrollo económico, “Lo anterior muestra que no hay una directriz clara desde la Constitución Política de Colombia sobre el tipo de desarrollo que se busca o quiere, aparte del crecimiento económico” (Gutiérrez-Rey, 2010, p. 247).

En términos económicos y de gestión, el país le ha apuntado a la consolidación de una plataforma normativa orientada a la construcción de escenarios para la competitividad (artículos 88, 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia) y derivada de ella se concibe la prosperidad social (modelo de desarrollo económico); lo anterior explica la funcionalidad de la Ley 1508 de 2012, por la cual se establecen las asociaciones o alianzas público-privadas, como una herramienta para la prestación de servicios y el desarrollo de obras por parte ya no solo del estado sino también del sector económico (privado), esto posibilita configuraciones territoriales utilitarias al servicio de las inversiones de uno u otro sector, olvidando la visión de equilibrio que debe primar en lo territorial.

Así como las alianzas público-privadas existe otra herramienta denominada Contratos Plan, contemplados en las Leyes 1450 y 1454 de 2011, reglamentados por el Decreto 0819 de 2012 del Ministerio del Interior, los que se proyectan de forma clara como las herramientas para la puesta

en marcha la gran estrategia de la asociatividad contemplada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), los Contratos Plan regulan el nuevo rumbo de la planificación en el país, donde la priorización en términos de eficacia y eficiencia parecen ser la principal pretensión, dejando así claridad entre el tipo de proyectos de financiación conjunta que pueden establecer entes territoriales de diverso orden, vinculados por unas características particulares o no, entre sí y con la nación.

Este tipo de herramientas normativas conduce a la reflexión sobre cuestionamientos relacionados con el tipo de gestión territorial hacia la que se está orientando el país y si esas implicaciones en términos de mitigación de desequilibrios territoriales encajan con una noción de desarrollo territorial en función de las gentes; así se evidencia la preocupación alrededor de la agudización de los desequilibrios territoriales y por ende se vislumbra la cohesión territorial como alternativa para reorientar tal situación.

Si bien, Colombia cuenta con un conjunto de insumos de orden jurisprudencial para la gestación de escenarios de integración desde lo económico, incluso para temáticas directamente relacionadas con la gestión territorial; para que dichos insumos contribuyan a escenarios de cohesión territorial, resulta indispensable la existencia de claridad sobre el lugar de la dimensión económica en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, especialmente frente a la forma como se articulan a esta las otras dimensiones del sistema territorial (sociocultural, físico-ambiental y político-institucional).

1.2 Alcances de la Cohesión Territorial

El análisis de los elementos que posibilitan la existencia de desequilibrios territoriales es objeto del presente apartado, con la finalidad de explicar cómo la cohesión territorial en pro de la reducción de dichos desequilibrios, se relaciona con las dimensiones territoriales y actuaciones en el sistema territorial.

Todo sistema territorial, con sus dimensiones: sociocultural, económico-productiva, político-institucional y físico-ambiental, como construcción social representa el estilo de desarrollo de una sociedad, siendo a su vez la expresión espacial de éste (Gómez, 2007); en todo sistema territorial surgen desequilibrios como desigualdad económica, desvertebración social, degradación ambiental, inaccesibilidad territorial, carencia de gestión territorial (integral), entre otros.

La cohesión territorial constituye una estrategia para los procesos de ordenamiento territorial, en la medida en que su estudio y aplicación aporta a la solución de los desequilibrios territoriales como los enunciados anteriormente, dado que permite generar una distribución equilibrada de recursos económicos en el territorio, gestar vínculos de solidaridad al interior de las comunidades en pro de la solución de problemáticas comunes, promover el uso racional de los recursos naturales y propender por una gestión territorial integral.

La cohesión territorial, se enmarca en la construcción de un proyecto para la integración del territorio y constituye una elaboración prospectiva, en la que se incluye el reconocimiento de la diversidad, las relaciones intercalares entre lo local, lo regional, lo nacional y lo global, a partir de la adopción de una ruta orientada al equilibrio entre las dimensiones de territorio. Esa prospectiva es definida por Espinosa (2009, p. 284) como una “metodología social compuesta de herramientas para conjeturar sobre el futuro de un ámbito espacial determinado mediante la creación de escenarios probables y posibles en un contexto globalizado y descentralizado”.

En ese sentido los escenarios probables deben partir de la armonía dimensional en los territorios y de sus características propias, que hace necesario el principio de solidaridad territorial, el cual se entiende como un elemento o valor agregado a las sociedades, ya que permite la construcción de espacios distintos, de ahí que se hable de solidaridad territorial, que bien define Borja (1999, p. 155), como “la acción conjunta de las entidades territoriales y las unidades de administración territorial, para la realización de tareas y obras necesarias al bien común”.

1.2.1 Relación entre cohesión social y territorial

La cohesión territorial, implica niveles de cohesión social en el territorio que posibilitan mejores niveles de bienestar, apuntando a la consolidación de vínculos fraternos entre la población, que son afianzados al compartir una visión de presente y futuro que articule sus proyectos de vida, sin importar lo aparentemente diferentes que estos sean. De acuerdo con lo anterior, se debe reconocer la cohesión social como un punto de partida más que como punto de llegada para la cohesión territorial, tal necesidad puede verse en las afirmaciones de Pascual Esteve (2011, p. 1) al plantear que “no puede entenderse solamente como un resultado, por cuanto la capacidad de

organización y acción del territorio, para generar un desarrollo territorial endógeno guiado por valores y objetivos de sostenibilidad y reducción de desigualdades sociales”, requiere de un mínimo de cohesión social establecida.

En la Tabla 1, se muestran los alcances o fines de la cohesión social desde las dimensiones del sistema territorial, con la finalidad de constatar sus niveles de correspondencia con la cohesión territorial, a partir de las contribuciones hechas por algunos autores.

Tabla 1. Alcances de la Cohesión Social en las dimensiones del sistema territorial.

DIMENSIONES	ALCANCES
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de desigualdades sociales. - Potencialización la riqueza simbólica del multiculturalismo. - Consolidación de la pluralidad de la ciudadanía. - Relaciones de calidad y positivas entre las personas en diferentes entornos.
Económico-productivo	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de las disparidades y fracturas socioeconómicas en la sociedad.
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. - Eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social. - Difusión del imaginario democrático.
Físico-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo territorial endógeno guiado por valores y objetivos de sostenibilidad.

Fuente: Borja (1999), Cepal *et al.* (2007), Cuervo (2009), Cuellar (2009), Pascual Esteve (2011).

La Tabla 1, permite constatar la forma en la cual los alcances de la cohesión social son inherentes a la cohesión territorial, lo cual se expresa desde la pretensión de equilibrio a la que se apunta desde cada dimensión; pues el principal propósito de la cohesión social es la consolidación de un vínculo que posibilite la actuación conjunta de individuos en pro de situaciones que requieren de la participación colectiva para ser tratados. De esta manera, se vislumbra la relación entre la cohesión social, y la territorial con el

principio de sostenibilidad, lo cual explica el hecho que como construcción compleja, la cohesión territorial sea necesaria para enfrentar las realidades actuales en los marcos de un desarrollo armónico.

Por tanto, se reconoce la importancia de redefinir la planificación clásica por la planificación territorial, propuesta acogida por Rodríguez (2011), al plantear la necesidad de un enfoque particular de desarrollo territorial para lograr la cohesión; aunque el uso del término cohesión, ya sea para hacer referencia a cohesión territorial o social sea asociado únicamente a procesos de integración derivados de las estrategias gubernamentales, como lo hacen la CEPAL, *et al.* (2007), al plantear la necesidad de involucrar la cohesión social en la gestión desde lo político-institucional, desconociendo la cohesión territorial como inherente a la misma.

El concepto de cohesión territorial se asocia a un ideal que visiona la gestión y actuación territorial integral, en tal sentido la cohesión va más allá de la funcionalidad de las directrices o lineamientos propuestos para el ordenamiento de un territorio o su aprovechamiento económico, significando también la articulación entre los procesos y los individuos que hacen parte del territorio, dando cabida así a la identidad, la aprehensión territorial o consolidación de un proyecto territorial compartido por parte de todos los individuos que ocupan un territorio, la percepción de la funcionalidad del aprovechamiento que se hace de dicho territorio, el reconocimiento de sus gentes como capaces de intervenir en la gestión que se hace sobre el mismo, con certeza sobre la contribución de dicha gestión a garantizar el sostenimiento de generaciones futuras; lo que implica una lógica territorial que propende por no fragmentarse o desvincularse con la de los territorios que le circundan (véase la Tabla 2).

En tal sentido, la cohesión territorial puede adoptar la noción de proyecto político, pero ante todo de vida, ya que “incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial, mediante la descentralización (cesión de poder desde el centro) y mediante la creación de poder a través de la concertación como juego de suma positiva entre los actores territoriales” (Bervejillo, 1996, p. 30).

1.2.2 Relación con el desarrollo territorial

La cohesión y el desarrollo territorial como conceptos, se encuentran relacionados con el posicionamiento de la planificación y el ordenamiento territorial al interior de la geografía, sostenidos como bases para el progreso de las sociedades, asociado al uso funcional y al aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de un territorio a diferentes escalas. El desarrollo territorial entendido como la ampliación de capacidades y condiciones inherentes a un territorio, ha generado en algunos casos desequilibrios territoriales, ante esto el concepto de cohesión territorial, se proyecta como un mecanismo para lograr una gestión, circunscrita en lógicas del sistema territorial que propendan más que por la integración funcional del territorio, por la sostenibilidad y la equidad territorial, es decir la disminución de los desequilibrios entre las dimensiones y al interior de estas, impulsando así un desarrollo territorial cohesionado en que se rescata lo territorial como determinante del desarrollo y no viceversa (Boisier, 1999 y 2004).

La Tabla 2 muestra los alcances de la cohesión territorial a través de las dimensiones del sistema territorial, con el propósito de evidenciar su relación con la reducción de los desequilibrios territoriales, así como con la gestión de los territorios y consigo una noción de desarrollo territorial.

Tabla 2. Alcances de la Cohesión Territorial en las dimensiones del sistema territorial.

DIMENSIONES	ALCANCES
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Bienestar territorial. - Empleo en un horizonte temporal y espacial sostenible. - Análisis particular de los procesos de desarrollo en cada territorio para identificar posibilidades de potenciar y generar capacidades endógenas. - Mínima polarización, garantizando el acceso equitativo a servicios y equipamientos.

Económico-productivo	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones para el crecimiento de la actividad productiva en el territorio. - Vertebración económica equilibrada y racional del territorio . - Desarrollo económico, igualación espacial de renta per cápita. - El logro de mejor conectividad con territorios vecinos, partiendo de las lógicas de operatividad intra e inter territorial, más allá de lo generado por las infraestructuras del transporte.
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Reordenamiento territorial (modelo descentralizado). - Actuaciones públicas en función de los miembros de una sociedad. - Sistema de gestión del territorio en el que están involucrados tanto el Estado como la sociedad. - El reconocimiento del deterioro de los recursos y su relación con: declive social, regiones rurales, inmigración mayoritaria. Nuevas formas de gestión sociopolítica.
Físico-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción o superación de la discriminación por localización geográfica (distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio). - Desarrollo territorial guiado por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio.

Fuente: Muñoz de Bustillo (2002), Portocarrero (2005), CRPM (2008), Godínez & Máttar (2009), Fernández *et al.* (2009), Feres (2009), Centrangolo & Goldschmit (2010), Guarocuya (2010), Pascual Esteve (2011), Rodríguez (2011).

Con base en las Tablas 1 y 2 se evidencia el carácter complementario de la cohesión social y la cohesión territorial, pues mientras la primera se enmarca en una pretensión de equilibrio que empodere e integre a la comunidad que hace parte de un territorio, la segunda más allá de propender por los aspectos generadores de equilibrio, apunta a que los mismos se distribuyan de manera equitativa en el territorio, trascendiendo a lo comunitario (base de la cohesión social) y acentuándose en el carácter espacial de todos los elementos que hacen parte de un territorio (dimensiones), por tanto es objeto de análisis geográfico.

Para la comprensión de la cohesión territorial como ese deber ser o ese desarrollo por los territorios en función de su totalidad, autores como Fernández, *et al* (2009) plantean la necesidad de desarrollar acciones estatales, sustentadas en un conocimiento de la realidad así como la articulación de elementos que trasciendan a lo social y lo cultural, sin dejar de lado la participación y la necesidad de coordinación desde los estados y fuera de ellos. Lo anterior es respaldado por Biffarello (2009, p. 30), al referirse a la cohesión social como principio para la acción, asegurando que “necesita del compromiso de los actores con la transformación de prácticas y esquemas obsoletos”, donde “cada sociedad deberá encontrar las convergencias, los consensos básicos sobre los factores que permiten mejorar la convivencia, recuperar la memoria e identificarse con un proyecto colectivo”, dicho proyecto colectivo debe tener una materialización en el plano territorial, para lo cual lo económico junto con las otras dimensiones del sistema territorial son determinantes.

La relación entre lo económico y lo social es imprescindible al momento de hablar de cohesión pues la necesidad de articulación del componente societal para el despliegue de iniciativas económicas es claro, así como lo económico es de importancia para las iniciativas de tipo social, aunque quizás en menor medida. La idoneidad para focalizar la articulación entre estos elementos y lograr cohesión social reside en la institucionalidad, no solo entendida desde los procesos de gobierno sino desde el reconocimiento de los individuos como soporte y agentes de la misma.

Lo anterior lleva a cuestionar el desarrollo territorial como ha sido entendido hasta ahora y plantea la necesidad de reconocer la oportunidad que constituye el ordenamiento en función de la cohesión en un contexto diferente al de Europa, que gira entorno a la configuración de corredores de competitividad, lo cual sirve de soporte a las necesidades de conectividad; dejando de lado la noción de bienestar y de verdadera integración territorial, así se legitima la necesidad de construir diagnósticos en pro de la cohesión territorial, que deje las bases para reflexionar sobre la gestión y coordinación de la misma. Lo cual requiere, un reajuste en la noción de desarrollo territorial que puede verse complementada por la apreciación de Bervejillo (1996), para quien “El desarrollo territorial, en consecuencia, se ve obligado a hacerse cargo de los desafíos de la diversidad cultural y de la mayor complejidad de las identidades sociales, acentuadas ambas por los procesos de globalización” (p. 2).

En tal sentido se evidencia una interconexión entre los conceptos mencionados hasta ahora con algunos como el Desarrollo Territorial Sostenible DTS, que en las palabras de Massiris (2013), se traslapa con el concepto de cohesión, lo cual se puede constatar en el siguiente fragmento: “El DTS es un desarrollo integral, en el que las acciones sectoriales y territoriales se estructuran sobre la base del territorio como elementos articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial y gobernanza democrática” (p. 5).

De acuerdo con las anteriores precisiones y asociaciones relacionadas al concepto de desarrollo territorial, queda la necesidad de trascender a los marcos de competitividad y crecimiento económico para poder llegar a una construcción de desarrollo *in situ*, que abarque el eje de la sostenibilidad, una elaboración que contemple la integración y la organización de los componentes económicos, sociales, políticos de una comunidad, de manera articulada; es decir, lo que serían los elementos para el análisis del territorio: físico-ambientales, socioculturales, económico-productivos y político-institucionales, que son contemplados en las dimensiones del desarrollo sostenible por Delgadillo & Cortes (2009), quienes parten de las tres primeras como las establecidas por la Comisión de la Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2001) y que Gutiérrez-Rey (2014) añade la última como soporte de los anteriores.

De esta manera, se estarían alcanzando niveles de bienestar, expresados en la generación de ambientes armónicos desde el análisis del territorio, en los que la participación cumple un rol determinante ya que a través de ella se conjugan las directrices de solidaridad que hacen de la economía un motor para la equidad social y gestora de solidaridad, lo que a su vez dinamiza los procesos de participación que ayudan a la construcción de un proyecto territorial compartido, una visión colectiva y propia de constructores de territorio, lo que afianza los procesos de gobernanza y permite el equilibrio territorial⁶, lo cual es el fin último objeto de la cohesión.

El concepto de equilibrio tiene conexión directa con el de sostenibilidad, antes referido, tal relación puede verse en la forma como Gutiérrez-Rey

⁶ El equilibrio territorial se entiende como aquel producto de la armonía a nivel inter e intra-dimensional en un territorio.

(2010, p. 249), resalta la escasa asimilación de este último concepto para el caso de Colombia, al indicar que “aparece por primera vez como concepto, aunque se esperaba la introducción en este con el concepto de equilibrio entre lo social, lo económico, lo ambiental y lo territorial”; dicha sincronización solo es posible mediante la reinterpretación de lo territorial, lo que puede permitir la articulación e integración ordenada de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo cual permitiría la existencia de la cohesión territorial, en el marco de la materialización de un verdadero desarrollo territorial.

Todo lo anterior siempre y cuando se reconozca que la cohesión territorial como construcción en función de los sistemas territoriales, es producto de dos tipos de equilibrio, por un lado el generado al interior de cada una de las dimensiones del sistema territorial y por el otro aquel producto de las relaciones entre las distintas dimensiones; de allí que para el caso de la cohesión territorial pueda hablarse de equilibrio intra e interdimensional (Gutiérrez-Rey, 2014).

1.2.3 Relación con el desarrollo económico

Las nuevas lógicas del capitalismo, su actuación en el sector primario y secundario, la inserción en espacios cada vez más interconectados, la ocupación del tiempo y los retos que tal pretensión implica en la actualidad, hacen que se reconfigure el ocio, el descanso y la recreación, de manera que se conviertan en herramienta para el aprovechamiento económico. De esta manera surge la base para la consolidación del sector terciario de la economía, que puede representar una gran rentabilidad, propiciando una serie de transformaciones socioespaciales que lo convierten en un elemento complejo y determinante de las dialécticas relaciones que circundan en un territorio y actualmente el sector cuaternario; dichas transformaciones son más dinámicas en términos de generación de desequilibrios, cuando se consolidan renglones económicos en contravía de la cohesión territorial.

Lo anterior, ha orientado la gestión de los territorios, dando primacía a intervenir en los mismos con el fin de hacerlos más propicios para el afianzamiento del desarrollo económico. Está claro que el desarrollo económico se ve favorecido por la especialización territorial, la cual según Ferrão (1998) obedece a la compresión espacio-temporal de lugares estratégicos, lo que genera la eficacia económica, pero simultáneamente

desencadena inequidad territorial; ante tal situación el ordenamiento territorial no debería combatir la polarización generada por la eficiencia económica, sino propender por un equilibrio razonable entre equidad, distribución espacial y costo en términos de crecimiento global, lo que en otros términos sería apuntar al desarrollo policéntrico, el cual reconoce la funcionalidad sistémica de los territorios, pero entendiendo tal sistematicidad como flujo armónico de relaciones al interior de los territorios, que conduzcan a la generación de condiciones de bienestar; para las que se requiere de condiciones básicas, como las consideradas por Bervejillo (1996) entre las que se destacan la redefinición del sentido y sujeto de la planificación ligada a la complejidad del territorio, el resurgimiento de la prospectiva territorial y la valoración de las relaciones entre diferentes escalas (local, regional, global).

Con los elementos antes mencionados, podría configurarse un escenario en el que sea loable hablar de desarrollo territorial, a partir del policentrismo, entendiendo el desarrollo territorial en pro de la cohesión como ese conjunto de acciones generadoras de un ambiente en el que prima la integración, el bienestar y la reducción de los desequilibrios, en cual el crecimiento económico beneficia a la totalidad de las gentes en su distribución, permitiendo el direccionamiento de las iniciativas socioeconómicas a la sostenibilidad, asociando este concepto a la pretensión de mantener ambientes de bienestar. Es decir, pese a la relación de los factores de competitividad económica con la reducción de algunos desequilibrios territoriales (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el trabajo, 2004) y con el policentrismo como estrategia, la cohesión territorial debe trascender a la distribución equilibrada de actividades económicas en un territorio; de allí que Bervejillo (1996, p. 21), insista en que:

La renovación de la teoría del desarrollo y de la planificación remite a debates más amplios, situados en el plano de la concepción del desarrollo. La referencia a ellos es inevitable, desde que está en juego no solo la eficacia de las estrategias, sino su misma legitimidad y sentido.

Por lo anterior, autores como Yory (2007) hacen referencia a la necesidad de nuevas formas de regionalización que permitan que se optimicen las bases de conectividad y competitividad, teniendo como premisa que el fin último del ordenamiento debe ser la consolidación de realidades cada vez más

próximas al equilibrio territorial; bajo el concepto de Desarrollo Territorial Integrado (DTI). Cabe resaltar en aras de que reconocer el policentrismo como estrategia para la cohesión territorial, este no debe darse como propone Yory (2007), bajo el esquema de ciudad y/o región difusa, ni como propone Hildenbrand (2009) un modelo de ciudad compacta; sino bajo la visión de ciudad intermedia (Mendez *et al*, 2008), la cual ha de verse como construcción endógena producto de las singularidades asociadas a cada sistema territorial.

En ese marco podría hablarse de un territorio cohesionado o un lugar con buen nivel de cohesión territorial, pero dada la amplitud del concepto, debe entenderse que dicho territorio ha de contar con las herramientas para no funcionar de manera nucleada, es decir, para relacionarse con otros sin afectar las premisas que le distinguen, eso indiscutiblemente fortalecerá la proyección de ventajas comparativas, siendo esta un elemento que puede generar un incremento directamente proporcional en los niveles de bienestar.

Las actividades del sector servicios o terciario, pueden ser una fuente primordial para la consolidación de algunos procesos regionales, así como puede surgir a partir de ellos, un conjunto de estrategias que posibiliten un papel articulador del mismo en función de principios del desarrollo, pero entendido como una pretensión para y por los territorios (Múnera, 2007); de esta manera se articula el análisis del territorio al reconocimiento del mismo como inherente a un sistema social autopoiético⁷, lo que implica una visión sistémica del mismo, como elemento dinámico asociado al diálogo de la acción-comunicación con entidades fijas (Pfeilstetter, 2011), así se reconoce la condición reproductiva de los elementos asociados al territorio y la pertinencia de que sean abordados desde la cohesión.

Los elementos antes enunciados, más allá de implicar una noción plena de desarrollo, develan un proyecto identitario que trasciende a lo sociocultural y llega a lo económico, configurando un análisis territorial, que en el mejor sentido puede conducir a un verdadero cambio, dejando de dar prioridad

⁷ Según Pfeilstetter (2011), la condición autopoiética del territorio como sistema social, le otorga la posibilidad de ser analizado desde los procesos comunicacionales que le circundan como elemento simbólico diferenciado.

a la organización espacial y pasando a la organización territorial⁸, esta última a la que se asocia la cohesión territorial.

Lo anterior, además de soportar la noción del capital territorial como algo que requiere ser afianzado en pro del desarrollo endógeno, deja claro que una gestión territorial conducente a escenarios más cohesionados requiere de la redefinición del desarrollo territorial, objetando el crecimiento económico como fin último. Así, se podrán implementar políticas públicas, que reorienten el rol de lo económico en el marco de los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, tan importantes para la configuración regional asociada tanto al ordenamiento y por ende al desarrollo territorial.

1.2.4 Relación con la gestión territorial

En el marco de la reconfiguración del desarrollo territorial, que implica la cohesión y su relación con el desarrollo endógeno, asociado a la gestión, se vislumbra el concepto de gobernanza como garante de la orientación hacia la cohesión, particularmente por ser reconocida como base para la cohesión social y evidencia del rol que puede desempeñar la dimensión económica productiva en un territorio; la gobernanza que según Farinós (2008) es un modelo para gestionar los asuntos públicos de una manera alternativa, puede entenderse como la implicación de elementos de integración y cooperación, que la hacen un componente de gran trascendencia para la cohesión territorial; esta relación entre cohesión territorial y gobernanza (también precisada como gobernanza territorial) es visible en las consideraciones de Farinós, quien asegura que “el funcionamiento sistémico del conjunto de todas estas dimensiones y principios contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible” (2008, p. 13).

Si bien autores como Jiménez *et al.* (2007), insisten en que para el estudio de las políticas públicas se deben separar los conceptos de gobernanza

⁸ Sinónimo de organización del espacio y de la ordenación del territorio con visión sistémica en la búsqueda de equilibrios y del sistema territorial (sociocultural, físico-ambiental, político-institucional y económico-productivo), así como entre las dimensiones que lo integran. Sin embargo autores como Gutiérrez-Rey (2014) consideran desde el concepto que puede haber diferencia dado que lo territorial implica lo espacial, pero en su aplicación no habría tal diferencia.

(cualidad que dá cuenta del sistema social) y gobernabilidad (capacidad que dá cuenta del sistema político), en el caso de la cohesión territorial, hasta ahora, se toma solo el concepto de gobernanza como un elemento articulador de la gestión sobre el territorio en aras de reforzar su visión prospectiva, dejando de lado la equidad y el pluralismo entre otros aspectos; lo anterior implica que la connotación de gobernanza en los marcos de la cohesión territorial debe incluir el buen gobierno como parte *sine qua non*, es decir debe garantizar transparencia, participación y pertinencia en la gestión territorial (UN ESCAP, 2006).

Puede entenderse que la pretensión de la cohesión es generar una nueva gobernanza territorial⁹ que permita nuevas gobernabilidades, que se altere o modifique la gobernabilidad existente y se geste un nuevo orden, todo esto afianzado a través de una nueva interpretación del desarrollo territorial, donde los elementos de diversidad y complejidad permitan la construcción de territorios cada vez con menos desequilibrios. También es de anotar el alcance de la gobernanza, al sentar las barreras que encaminan la visión de bienestar (desarrollo equilibrado) de la cohesión territorial, a lo cual Farinós (2008) explica: “El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible (p. 15)”;

vale precisar, que a diferencia del autor, la presente investigación reconoce el elemento sostenibilidad como componente implícito a la cohesión territorial y garante de su pertinencia como concepto, así como construcción aportante al desarrollo territorial, el cual en la pretensión de ser reinterpretado también ha de propender por la sostenibilidad.

Esa visión compartida, a la que hace mención el autor, da fe del vínculo que implica la cohesión social, producto de las interacciones que se desarrollan a partir de las acciones propias de la gobernanza; así como cuando hace mención al capital territorial, se refiere al reconocimiento de las capacidades y recursos con los que cuenta un territorio, lo cual permite

⁹ La gobernanza territorial, se entiende como la capacidad de gobierno a través de la cual se garantiza la disposición de elementos para el desarrollo territorial equilibrado.

a los individuos desarrollar mecanismos y estrategias para su inserción en la productividad económica adoptando un principio de sostenibilidad; esto hace que la cohesión económica gestada sea diferente a aquella que propende por la mera funcionalidad y competitividad, siendo soporte de la cohesión social y aportando a esas condiciones de equilibrio que implica la cohesión territorial.

En relación a lo anterior, es necesario clarificar la presencia implícita del concepto de sostenibilidad como un elemento que permea todos los escenarios de actuación territorial a través de la durabilidad y el bienestar, producto del equilibrio entre el estado, la sociedad, el ambiente y la economía, para lo cual es indispensable una visión de desarrollo distinta a la acumulación masiva de capital, este es el verdadero trasfondo de la cohesión territorial, apuntarle a la reinterpretación de lo social por medio de lo territorial, para generar condiciones para el bienestar.

Desde ese panorama la gobernanza es un insumo de gran relevancia para el alcance de la cohesión territorial, especialmente por el hecho de invitar a la comunidad y al Estado a trabajar de manera conjunta por un mismo objetivo, tal responsabilidad por parte del Estado y reconocimiento a la condición dinámica de la comunidad, había sido considerada por Santos (1990) así: “Al ser un instrumento directo o indirecto en la realización local de las fuerzas externas, el Estado también tiene que adaptarse a las exigencias que nacen de sus propias relaciones internas” (p. 205), esto hace de la gobernanza territorial una herramienta para el cambio que implica la cohesión territorial.

Cabe aclarar que se habla de gobernanza territorial dado el marco aplicativo del concepto de la acción territorial, y que tal precisión ya ha sido hecha por autores de otros campos del conocimiento como Espinosa, quien la define así: “la gobernanza territorial se debe concebir como un proceso social que se desenvuelve en forma dinámica en un ámbito espacial y en un contexto mundial, donde los acontecimientos mundiales (de origen natural o social) tendrán efectos sobre los territorios” (2009; p. 288).

Así, se llega al reconocimiento de la gobernanza territorial, premisa clave para la cohesión social y territorial; ante lo cual cabe resaltar, que la cohesión territorial, requiere de una gestión territorial a través de cuyas

políticas se logre consolidar una visión prospectiva, que lleve consigo una solidez que otorgue legitimidad a las actuaciones relacionadas con la planificación, esa visión prospectiva permite vislumbrar el futuro de forma objetiva, debe teniendo en cuenta diversos datos bajo un mismo nexo; paisajes, configuraciones territoriales y espacio; vida urbana y mundo agrícola, formas antiguas y nuevos procesos; regímenes y rupturas; procesos económicos, políticos y culturales, etc. (Santos, 1996; p. 81).

Este tipo de gestión que implica la cohesión territorial, lleva adicionalmente un elemento que le confiere mayor complejidad como lo es la perspectiva regional, determinante en el proyecto identitario e indispensable para el marco aplicativo del concepto; lo anterior es reiterado por Pineda (2008), quien asegura: “el desarrollo económico y social de los territorios es fundamentalmente endógeno y de proximidad” (p. 6).

1.2.5 Relación con el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial como política y la ordenación del territorio como aplicación (Gutiérrez-Rey, 2010) son instrumento para la gestión y planificación territorial; de allí que a través del ordenamiento se vislumbra la posibilidad de construir un ambiente propicio para la generación de niveles de cohesión a través del establecimiento de vínculos en los diferentes escenarios de la vida social, asociados a la generación de ambientes con mayor equidad e inclusión (cohesión social), así como entre los componentes que permitan el engranaje de un esquema económico-productivo (cohesión económica), que al estar enmarcado en los principios de sostenibilidad y gobernanza territorial, se constituyan en el eje para el alcance de un desarrollo territorial, que propenda por una planificación local y regional articulada a las dinámicas globales, dando primacía al bienestar y a la reducción de los desequilibrios (cohesión territorial), reconociendo las particularidades de cada territorio desde la complejidad y la diversidad.

Es así, como a través del análisis y la comprensión de la forma como se manifiestan las lógicas de un proceso de organización en un espacio determinado, en pro de la intervención contra los desequilibrios territoriales se contribuye a la inserción de un concepto clave para las nuevas perspectivas del desarrollo como lo es la cohesión territorial, razón por la que requiere de un tratamiento conceptual y metodológico que permita

precisar su pertinencia, condiciones de aplicabilidad y su relación con elementos como la sostenibilidad e integralidad al momento de insertarlo como insumo al ordenamiento territorial.

La construcción de un conjunto de elementos que logren responder a niveles de cohesión, proporcionaran la posibilidad de contar con un diagnóstico que posibilite el establecimiento de nuevas herramientas conceptuales y metodológicas, así como de retos en cuanto a la gestión de, sobre, y para los territorios, de manera que se puedan evaluar diferentes fenómenos del orden social económico y cultural, como la adopción y funcionalidad de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, logrando articular esto con los procesos de apropiación e identidad, la gestación de equilibrios y desequilibrios, entre otros, que brindan sentido a la comprensión de lo territorial como algo sistémico, de complejidad, base estructural de cualquier política pública. De allí que el reto de apuntar a la implementación de la cohesión territorial como herramienta a los procesos de gestión territorial, particularmente los referidos al ordenamiento del territorio.

1.3 Síntesis

De acuerdo con lo planteado, es claro que entre las interpretaciones del concepto de cohesión territorial, dadas las particularidades de Latinoamérica, estas deben apuntar a un mayor alcance que el cobijado en el caso europeo. Para lo cual se debe optar por marcos que permitan la inclusión de elementos que evidencien procesos de participación y/o apropiación para la construcción de un territorio, pues hablar de cohesión territorial debe implicar el reconocimiento de la justicia socio-espacial¹⁰ como un componente del desarrollo territorial.

Especialmente para el caso colombiano, ya que pese a las herramientas normativas existentes en materia de planificación, aún no se ha logrado incluir la cohesión territorial y lo que ella implica, para la gestación de nuevas realidades territoriales. Por lo anterior, a través de la cohesión se

¹⁰ La justicia socio-espacial se asume como insumo a la cohesión, ya que a través del término se reclama una verdadera acción frente a los desequilibrios en los procesos de construcción y apropiación del espacio. Cabe resaltar que no se habla de justicia espacial, sino socio-espacial dada la importancia del sistema de relaciones sociales como estructurantes de la dinámica espacial y consigo de la territorial (Soja, 1989; Trinca, 2013; Gutiérrez-Rey, 2014).

puede reorientar el marco de actuación territorial en el país, de modo que no se conciba la planeación y el desarrollo territorial como plataformas para el crecimiento económico y la competitividad, renunciando así a una visión de espacio contenedor y redefiniendo los territorios a partir de sus gentes, en aras de coordinar la concertación de un proyecto territorial articulado.

A partir de lo anterior, la cohesión territorial debe entenderse en principio, como el nivel de aplicación de un proyecto colectivo de desarrollo, que a través de instrumentos como el ordenamiento territorial, propende por la relación armónica de las diferentes dimensiones de lo territorial, en pro de la integración territorial; cuyo resultado se derive de actuaciones en pro de situaciones a cada vez más equilibradas, accesibilidad a equipamientos y servicios, sin dejar de lado niveles significativos de articulación interna y externa; en la cual la cohesión social se constituye en insumo a las condiciones para el alcance de la cohesión territorial.

Cabe reiterar que dicha cohesión, no se desarticula con una visión regional diferenciada, pues los proyectos regionales como soporte de algunas características territoriales, permiten el sostenimiento de los imaginarios que afianzan la cohesión social y en tal sentido la territorial; son estos nexos los que sostienen la posibilidad de consolidar un proyecto nacional con miras a otras escalas de cohesión social y territorial. Concluyendo, con base en todo lo anterior, para la presente investigación se propone la definición de Cohesión Territorial, de la siguiente manera:

Herramienta para la gestión pública (conjunto de actuaciones), que sirve de insumo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, en pro de la integración equilibrada de las dimensiones que conforman el sistema territorial (sociocultural, económico-productiva, político-institucional y físico-ambiental) y la armonía socioespacial en el largo plazo (Cabeza-Morales y Gutiérrez-Rey, 2015, p. 305).

A partir de lo anterior la armonía socioespacial ha de ser entendida como la manifestación espacial de la integración equilibrada de las dimensiones del sistema territorial y fin último de la cohesión; posibilitando la construcción de niveles que permitan establecer condiciones para la cohesión, a través del establecimiento de vínculos en los diferentes escenarios de la vida social, asociados a la generación de ambientes con mayor equidad e

inclusión (cohesión social), así como entre los componentes que permitan el engranaje de un esquema económico-productivo (cohesión económica), que al estar enmarcado en los principios de sostenibilidad ambiental y buena gobernanza, se constituyan en el eje para el alcance de un desarrollo territorial que propenda por una planificación local en la que se da primacía al bienestar y a la reducción de desequilibrios (cohesión territorial), reconociendo las particularidades de cada territorio desde la complejidad y la diversidad.

Cabe resaltar que la definición propuesta apunta reconocer la cohesión como herramienta en contravía de ser asumida como finalidad, como sucede en el caso de Europa, con el propósito de no desvirtuar su aplicabilidad dejándola como algo a lo que se debe llegar, sino como premisa desde la cual se debe construir. Así el concepto de cohesión propuesto implica e invita a la redefinición del desarrollo territorial y por ende, a la orientación distinta de los procesos de planificación y ordenamiento territorial a través del reconocimiento de los desequilibrios territoriales, validando la pertinencia de la evaluación de los sistemas territoriales, con el fin de intervenir en pro del equilibrio en los mismos. Con lo anterior, se muestra el aporte de la geografía al concepto de cohesión territorial a través del posicionamiento del sistema territorial como base en función de la cual debe estudiar la cohesión (analizar, evaluar, y proyectar); soportando la propuesta de indicadores para la evaluación de la cohesión territorial, y sobre la que versa el capítulo siguiente.