

## Sistemas territoriales: aproximación a su marco conceptual

### Territorial systems: approach to their conceptual framework

**Arianna Rodríguez García** 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Universidad de La Habana  
[ariannarodriguez3004@gmail.com](mailto:ariannarodriguez3004@gmail.com)

**Jorge Alfredo Carballo Concepción** 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Universidad de La Habana  
[alfrebaggio@hotmail.com](mailto:alfrebaggio@hotmail.com)

**Antonio Aja Díaz** 

Centro de Estudios Demográficos  
Universidad de La Habana  
[alfrebaggio@hotmail.com](mailto:alfrebaggio@hotmail.com)

**Fecha de enviado:** 23/10/2023

**Fecha de aprobado:** 16/07/2024

---

**RESUMEN:** El presente artículo tiene como objetivo general: analizar los conceptos claves que encierran el sistema territorial: espacio, territorio, ordenamiento, planificación territorial y desarrollo territorial y local. Para su cumplimiento se analizaron los modelos teóricos, conceptos, argumentos e ideas que se han desarrollado en relación con el concepto de sistema territorial. Los resultados aportan el conocimiento científico de las características interrelacionadas de los componentes de estos sistemas, destacándose en este sentido, el nivel subnacional municipal como escala básica para el logro del desarrollo territorial.

**PALABRAS CLAVE:** sistema territorial, desarrollo territorial, planificación, ordenamiento, desarrollo local.

**ABSTRACT:** The general objective of this article is to analyze the key concepts of the territorial system: space, territory, land use the territorial system: space, territory, planning, territorial planning, and territorial and local development. Theoretical models, concepts, arguments and ideas that have been developed in relation to the concept of territorial system were analyzed in relation to the concept of territorial system were analyzed. The results provide scientific knowledge of the interrelated characteristics of the components of these systems, highlighting, in this sense, the subnational the municipal subnational level as a basic scale for the achievement of territorial development.

**KEYWORDS:** territorial system, territorial development, territorial development, planning, management, local development.

Los sistemas territoriales representan el estilo de desarrollo de una sociedad. Se construye a través de las actividades que la población ejerce sobre el medio físico y los nexos de comunicación que establecen mediante los canales de relación, de esta forma le proporcionan funcionalidad. Estas actividades entre el medio natural y la población se realizan a través de un marco legal e institucional. Por lo que el sistema territorial puede catalogarse como una construcción social.

Los cambios económicos y estructurales que se han producido en el mundo y en Cuba, específicamente en las últimas tres décadas, induce a observar los procesos territoriales como instancias dinámicas, transformadoras, con un enfoque sistémico. Estos procesos han mostrado con claridad como la confrontación de las escalas espaciales y temporales se articulan produciendo configuraciones territoriales con la interacción entre lo global, lo nacional y lo local.

El estudio de los sistemas territoriales constituye un tema recurrente en los seminarios científicos y en los programas de gobierno en América Latina, cuya expresión se manifiesta en las acciones que se realizan en relación al ordenamiento del territorio. Dado el nuevo escenario en el que se encuentran los mismos, instituye hoy un reto para los que tienen la voluntad de pensar el presente para alcanzar la sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, los estudios del medio físico, los análisis de población e infraestructura, las actividades económicas y el marco legal e institucional, revisten gran importancia en los saberes de los sistemas territoriales, y se constituyen como sus referentes teórico metodológicos. De esta forma, no se han logrado identificar análisis integrales donde se inserte el enfoque de los sistemas territoriales en las Estrategias de Desarrollo Municipal. En este

contexto, es clave destacar a las personas, como objeto y sujeto de las transformaciones, y profundizar en los estudios de los sistemas territoriales, a partir de la integración de sus características. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar los conceptos claves que encierran el sistema territorial: espacio, territorio, ordenamiento, planificación territorial y desarrollo territorial y local.

### **Espacio y territorio**

Para acercarse a los aspectos teóricos y metodológicos que conforman los sistemas territoriales se deben presentar, en un primer momento, los conceptos que lo engloban.

Antes de incursionar en el tema territorio, se debe considerar qué se entiende como espacio geográfico. Al respecto, Milton Santos (como se citó en Montañez y Delgado, 1998, p.121), propone concebirlo como un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones. Los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones y estos últimos no suceden sin los primeros, además, están en constante interacción. El espacio es una construcción histórica.

Pero... ¿cuáles son las diferencias fundamentales entre territorio y espacio?

Según Brunet et al. (como se citó en Mazurek, 2009, p.39), los caracteres de diferenciación son la apropiación y la identidad: "el territorio es al espacio lo que la conciencia de clase es a la clase, algo que se integra como parte de sí mismo, es decir, que estamos dispuestos a defender".

Mazurek (2009), al respecto agrega que otra diferenciación palpable entre espacio y territorio es que, el primero se caracteriza por un sistema de localización mientras, el segundo se

Arianna Rodríguez García, Jorge Alfredo Carballo Concepción, Antonio Aja Díaz

caracteriza por un sistema de actores. Para una mejor comprensión se puede sintetizar que no todos los espacios son territorios, pues solamente los espacios que son vividos pueden pretender una apropiación, sin embargo, todos los territorios tienen espacios.

Una vez esbozadas estas diferencias se expone el concepto de territorio que, desde los contenidos de la Geografía Física o de la Geografía Económica y Social, se ha manejado con mucha frecuencia. A partir de esta ciencia natural, muchos autores lo han planteado con una diversidad en su pensamiento y actuación.

Para Llanos-Hernández (2010, p. 208):

el territorio como concepto hace referencia a elementos presentes en la realidad; describe los elementos empíricos contenidos en la generación de nuevo conocimiento. El territorio puede formar parte de una teoría o estar presente en varias. En la geografía, como en cualquier otra disciplina, tiene un diálogo diferente con el investigador.

A partir de la Ciencia de la Tierra, el concepto de territorio se plantea como el espacio delimitado por los grupos humanos en términos político y administrativo; refiere a las formas de organización de los pueblos y sus gobiernos. Se reconoce por sus límites políticos y puede ser el municipio, una provincia o el país.

El concepto de territorio lleva implícitamente las nociones de apropiación, ejercicio de dominio y control de una porción de la superficie terrestre, pero también contiene las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado (Blanco 2007, p. 42).

Íñiguez y Ravenet (2007, p. 78) definen el territorio como: "(...) aquella unidad delimitada por el gobierno o por otras instituciones u organizaciones no gubernamentales, para ejercer la gestión ordenada de determinadas

funciones, como las político-administrativas, las sectoriales, y las de organizaciones de masa, religiosas, y otras".

Las autoras antes citadas expresan que, el territorio, no es una sección de área vacía, pues en su contenido coexisten determinadas condiciones: recursos naturales y humanos, base productiva e infraestructura y población, en una permanente dinámica de interacciones internas y externas.

Desde las ciencias sociales, el concepto de territorio para la investigación

es teórico y metodológico que explica y describe el desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales que establecen los seres humanos en los ámbitos cultural, social, político y económico; aunque es un referente empírico, también representa un concepto propio de la teoría (Llanos-Hernández, 2010, p. 1).

Para este autor, el territorio, al contener a la población, a las prácticas sociales que los seres humanos realizan en la sociedad, en estrecha relación con el medio físico, ayuda a la comprensión e interpretación de las ciencias sociales, en equivalencia a la dimensión espacial. Aunque algunas de estas prácticas cambian de forma muy rápida, otras se perpetúan en el tiempo y en el espacio de una sociedad.

Por tanto, si se analiza el concepto con estas dos visiones se puede sintetizar que, el territorio, es una construcción social, en donde se dan luchas de poder y de conflicto social, es decir, en cada espacio territorial se produce una particular articulación entre recursos naturales, físicos, humanos e institucionales. Donde la población vive, se apropia, explota e intercambia. Uno de los resultados de esa interacción, por ejemplo, lo constituyen los sistemas de asentamientos humanos.

### Sistemas territoriales. Definición

Después de definir espacio y territorio se analizará los conceptos relacionados con el sistema territorial, su formación, estructura y funcionamiento.

De acuerdo con Gómez Orea (2015), la formación del sistema territorial es propia de la evolución de la humanidad que ha vivido adaptando su entorno y que inevitablemente lo hará hacia el futuro.

Entre los acontecimientos más significativos de la evolución humana y que marcó un momento importante en la historia, se encuentra el desarrollo de la agricultura, y con ella el surgimiento del uso del suelo agrícola y la figura del agricultor. A su vez, se produce el tránsito paulatino hacia la artesanía para confeccionar los instrumentos utilizados en las labores agrícolas. Todo ello contribuyó a la necesidad de intercambiar mercancías, lo que induce a nuevos usos del espacio para el comercio y como zonas residenciales.

Con el tiempo el sistema territorial se va complejizando, aunque mantiene los rasgos que lo caracterizan como son la división del trabajo y la especialización funcional del espacio.

La población, por su parte, se organiza en grupos con intereses afines. Su crecimiento y accionar van generando instituciones y actores clave. Además, se diseñan y promulgan normas legales que constituyen el marco jurídico y que definen las reglas del juego. Esto aporta el necesario equilibrio del territorio como sistema y con ello la estabilidad y sostenibilidad.

El sistema territorial se divide en subsistemas cuya clasificación y nominación varían según el autor o país, dependen de sus intereses y relaciones establecidas y abordan diferentes líneas temáticas en dependencia del ámbito territorial de análisis.

Desde el punto de vista de Rodríguez Otero (2012) se divide en tres subsistemas: subsistema del medio físico (recursos naturales y medioambiente); subsistema de población y las actividades de producción; y subsistema de infraestructuras.

En la opinión de Gómez Orea (2015) el sistema territorial se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos, donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las del nivel superior. Para este experto, el sistema territorial se estructura según los siguientes siete subsistemas:

1. Medio físico o sistema natural en el estado actual.
2. La población o conjunto de los ciudadanos
3. Las actividades humanas: de producción, de consumo y de relación social.
4. El poblamiento o sistemas de asentamientos de la población
5. Los canales de relación a través de los que se intercambian personas, mercancías e información.
6. Las instituciones o agentes que vertebran la sociedad.
7. Marco legal que define las reglas de funcionamiento

Ahora bien, ¿cómo funciona el sistema territorial?

Si se analizan los términos a los que se refiere el experto, el sistema territorial tiene funcionalidad mediante las relaciones que se desarrollan con el uso de los canales de interacción o infraestructuras, a través de las cuales estos intercambian personas, mercancías, energía e información.

Las actividades que realiza la población proporcionan que aparezcan los canales de relación, los que, a su vez, van a facilitar el intercambio de conocimiento y saberes para,

mediante la construcción de instituciones, se tengan en cuenta los recursos contenidos en el territorio y las actividades que generan riquezas y empleos.

Por tanto, para que un sistema territorial funcione como tal, debe regir el principio de subsidiaridad<sup>1</sup> que establece que cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel más bajo de lo posible.

### Desarrollo de los sistemas territoriales

El conocimiento de la naturaleza de los problemas del desarrollo, desde diversos enfoques interpretativos; el análisis de enfoques teóricos del desarrollo desde la historia del pensamiento económico; la comprensión y distinción de los conceptos de crecimiento y desarrollo en torno a las contraversiones teóricas suscitadas sobre esos conceptos durante la segunda mitad del siglo XX; el estudio de las teorías y enfoques del desarrollo como el Neoliberalismo y Neoestructuralismo, el Desarrollo Humano y el Desarrollo Alternativo, han sido objeto de análisis de muchos autores.

Como el objetivo de la presente investigación no es definir las teorías o enfoques de desarrollo, estos no serán objeto de análisis, pero para comprender el nuevo paradigma del desarrollo de los sistemas territoriales, se plantea una idea general sobre cómo ha sido manejado este concepto.

Según Becerra y Pino (como se citó en Aja y Araujo, 2018, p. 23), "(...) es muy importante conocer la evolución del concepto de desarrollo, desde su anterior consideración como sinónimo de crecimiento de la riqueza nacional, hasta su actual concepción como un fenómeno multidimensional y complejo (...)".

En este sentido, se produce un tránsito entre la concepción del desarrollo cuantitativo, que existía hasta los años 60, a una visión cualitativa.

Aunque el desarrollo económico persigue como propósito a alcanzar, toma valor el mejoramiento de las condiciones de vida de la población desde un punto de vista social.

El objeto del desarrollo, se refiere al punto central de focalización o la categoría primera sobre la cual se implanta el desarrollo, en este sentido se puede afirmar que el desarrollo puede tener como centro el crecimiento económico (paradigma economicista) o el ser humano (paradigma antropocentrista) o bien la vida en su conjunto (paradigma holístico o alternativo), cada uno de ellos con sus diversos matices, comprensiones, aportes y tensiones propias (Rodríguez, 2014, p. 47).

El autor antes citado, refiere que existen dos formas de implementar el modelo de desarrollo, puede ser externo y desde arriba, es decir, modelos construidos por las grandes potencias, para ser implantado en el resto del mundo, o interno y desde abajo, que implica autonomía de los pueblos para lograr su bienestar, sin la necesidad de acudir a los modelos que no se correspondan con las características de su territorio (Rodríguez, 2014). Por lo que fue imprescindible realizar un tránsito hacia patrones no tan convencionales y economistas, (intrínsecamente plagados de desigualdades, sobreexplotación y pobreza, donde unos pocos se enriquecen y otros muchos se sumen en la miseria extrema), sino modelos alternativos (desarrollo humano) acordes con las realidades y contextos de cada sociedad.

De esta forma se manifiesta la necesidad de repensar y cambiar los paradigmas, desde los cuales se direcciona el desarrollo hacia unos enfoques construidos desde abajo, pensados desde las características culturales de las comunidades y desde las representaciones

propias de los sistemas territoriales, en la búsqueda de una vida digna, justa y armónica con un enfoque sistémico.

Por suerte para muchos,

ya a finales de los años 80 del pasado siglo se alcanza a concebir un nuevo modo de ver el desarrollo a través del concepto de desarrollo humano, operacionalizado cuantitativamente a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), conocido también como dimensión humana del desarrollo (Becerra y Pino, como se citó en Aja y Araujo, 2018, p. 24).

Esta nueva dimensión humana del desarrollo y estos enfoques construidos desde abajo se comienzan a discutir desde la década de los 90, donde toma fuerza el desarrollo territorial. Este concepto se ha discutido en reuniones empresariales, políticas, académicas, impulsado, mayormente, por autores latinoamericanos. Se ha convertido en los últimos tiempos en el nuevo enfoque para atender los problemas de desarrollo que se presentan en los territorios.

Según Estrada y Olivares (2014), esta concepción busca sintetizar las experiencias y definiciones territoriales que se han elaborado a lo largo del siglo XX sobre el desarrollo. El concepto integra diversos puntos de vista, elaborados por disciplinas económicas, políticas, sociales, institucionales y ambientales.

Antes de dar a conocer algunos de los conceptos de desarrollo territorial, es preciso aclarar que no todos los territorios se desarrollan con la misma fuerza, pues algunos enfrentan más problemas que otros para alcanzar tan ansiado fin. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha reconocido que las islas, los territorios sin litoral, los dependientes y los países menos avanzados necesitan de mayor ayuda del exterior para desarrollarse.

Han sido diversos los autores que definen conceptos sobre el tema. A continuación, se exponen algunos de ellos.

Si se tienen en cuenta los conceptos de territorio y de sistema territorial esbozados anteriormente, se puede definir el concepto de desarrollo territorial como: "proceso de desarrollo construido por la sociedad, impulsada por la interacción de las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales" (CEPAL, 2019).

Por su parte, Sergio Boiser brinda las claves para entender el nuevo entorno en el que se encuentran los territorios y establece que su ambiente se configura a través de la interacción de tres escenarios: el contextual (apertura comercial externa, debido a la globalización), el estratégico (la lógica virtual y las nuevas modalidades de gestión) y el político (nueva reinención de los gobiernos territoriales en sus funciones para alcanzar el desarrollo) (Boiser, 2004)

El territorio tiene la doble función de ser creador y portador, objeto y sujeto, juez y parte del desarrollo, por lo que para llegar a buen fin y alcanzar un estado de bienestar es preciso actuar con un enfoque de sistema en cada uno de ellos.

Otras organizaciones definen el desarrollo territorial desde su accionar, este es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Para ella son los actores sociales quienes definen el territorio en el que viven o interactúan, por lo que su participación es un elemento importante en el diseño y elaboración de proyectos para el desarrollo agrícola y territorial (FAO, 2005).

De acuerdo con Di Filippo (2008), el desarrollo territorial es considerado como un enfoque

multidimensional y multisectorial a partir del cual se busca integrar la dimensión económica y productiva, sociocultural, ambiental y político institucional, para proveer una visión integral del territorio (Di Filippo, 2008).

Este concepto de Di Filippo es el más integral de los planteados hasta el momento y aunque todos ayudan a entender qué es desarrollo territorial, para el progreso de la presente investigación, se decide asumir esta definición como la más acorde con el objetivo propuesto en el trabajo en cuestión. Precisamente, cuando se habla de sistema territorial implica ver y analizar el territorio con un enfoque sistémico donde se vincula económicamente la agricultura, la industria y los servicios a la sociedad, con el fin de lograr un mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población.

Estos conceptos tienen estrecha relación con el que define José Manuel Mateo Rodríguez, en el propio año 2008, planteado como sigue:

por desarrollo territorial se entiende la capacidad de un territorio para dar desenvolvimiento a sus potencialidades, para explotar de manera racional su patrimonio biofísico y cultural, para garantizar su permanencia en el tiempo y el espacio, y así satisfacer las necesidades de su población. Por tanto, una sociedad, según esta definición, se desarrolla cuando puede movilizar al máximo sus potencialidades, puede explotar de la mejor manera y, más racional posible sus recursos naturales, socioculturales y económicos de forma duradera, y así satisfacer las expectativas de su población en cuanto a la solución de las necesidades y el logro de un determinado nivel y calidad de vida (Mateo, 2008, p. 11).

Si se tiene claro qué se entiende por desarrollo territorial se puede concluir, como expresa

Massiris (2012), para comprender este proceso, se debe considerar integralmente todos los componentes de los subsistemas territoriales antes expuestos: medio físico, la población, las actividades productivas, marco legal e institucional, cuya articulación se da en distintas escalas, expresadas en estructuras territoriales diversas que definen el orden existente, el cual, a su vez, expresa la territorialidad del desarrollo.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que el desarrollo de un territorio depende de disímiles factores, dentro de los que se destaca, la utilización eficiente del potencial económico y social local, el cual se ve facilitado por la articulación de los actores que conforman el territorio y los mecanismos que regulan su actuación.

En los territorios la distribución de la riqueza y el crecimiento económico no son procesos que surgen y toman forma paralelamente, sino que adquieren una dinámica común, donde los líderes públicos y privados asumen decisiones de inversión, orientadas a resolver los problemas locales, que afectan a las empresas y a la economía local. El desarrollo del conjunto de estos factores y la necesidad de plasmarlos en planes concretos, ha llevado a replantear y redefinir por completo los objetivos y el alcance de la planificación tradicional. En la base de estos cambios se encuentran las propuestas de la Planificación Territorial.

Esos planes se definen en el ordenamiento territorial y se reflejan como órdenes territoriales resultantes de acciones económicas, tanto públicas como privadas y de políticas públicas sectoriales, para inducir cambios en dicho orden existente. De este y otros aspectos se expondrá en el siguiente epígrafe.

### Ordenamiento y Planificación territorial

El Ordenamiento Territorial (OT), surge como disciplina a principios de los ochenta del pasado siglo en un ámbito restringido, lentamente alcanzó un carácter global e interdisciplinario debido a la importancia de su objeto de estudio, que requiere un abordaje más abierto de los problemas que permita la intervención desde distintos campos del conocimiento (Rodríguez, 2009).

Rodríguez (2009), propone varios conceptos definidos por prestigiosos investigadores e importantes instituciones, que se han dedicado a darle un orden a los territorios. Así alude a que desde 1978, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Venezuela, lo define como el establecimiento de los usos de las diferentes zonas que conforman el espacio físico nacional, de acuerdo a sus características intrínsecas y a los objetivos de desarrollo que se aspira alcanzar, dentro de un horizonte de tiempo predeterminado.

Para Jordan y Sabbatini, (como se citó en Rodríguez, 2009) el ordenamiento territorial es “un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía del medio ambiente” (p. 6).

En el año 1991 la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe lo concibe como “la manera de redistribuir geográficamente la población de acuerdo con la potencialidad de los recursos naturales y de las condiciones físico-bióticas, como búsqueda de unas mejores condiciones de vida” (Rodríguez, 2009, p. 6).

De esta manera, el Ordenamiento Territorial, como instrumento para la planificación del

desarrollo sostenible, es un proceso que se articula, complementa y retroalimenta, en forma permanente, con la planificación estratégica, en función de hacer más eficiente y eficaz la asignación de recursos en cada porción del territorio (CEPAL, 2019).

Para Massiris (2005), el OT representa un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico – político, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales del desarrollo.

El propio autor plantea que el propósito fundamental de las políticas de ordenamiento territorial es la elevación de las condiciones de vida, al menos así se establece en las normas que regulan sus acciones. Tal objetivo hace que esta política deba realizarse en estrecha coordinación con las políticas de desarrollo socioeconómico, con las que también se pretende alcanzarlo. En tal sentido, el ordenamiento territorial orientará la espacialidad de las inversiones socioeconómicas, en consonancia con el modelo de uso y ocupación de la tierra al que se aspira (Massiris, 2005).

Antes de ahondar en la planificación de los recursos naturales de un territorio, se debe hacer alusión a que surge como respuesta emergente de una sobreexplotación y abuso de los mismos, la cual ha generado desastres, pues el abuso sin control y preocupación de los recursos del territorio, pueden llevar a la extinción de la especie humana.

Para que una planificación territorial sea consecuente a los planes de desarrollo –locales, estatales o regionales– se debe poner mucha atención en la legislación y normativa que regula el territorio, para compatibilizar el desarrollo y la

Arianna Rodríguez García, Jorge Alfredo Carballo Concepción, Antonio Aja Díaz

normatividad, y evitar que esta última se convierta en un freno a las políticas de desarrollo. Si no existen normas y leyes referentes, las autoridades correspondientes deben preocuparse por generarlas, lo cual también puede ser una respuesta a demandas de la población del territorio.

La construcción de un nuevo paradigma de desarrollo territorial o el rescate por la planificación de la dimensión territorial en su actividad, necesariamente ha de estar compuesta de dos grandes elementos: el nuevo entorno del desarrollo territorial (nuevas circunstancias y configuraciones del medio externo a partir del cual se debe construir toda propuesta), y el nuevo contexto interno del desarrollo territorial, es decir, la causalidad actual del crecimiento económico y del desarrollo, cultivados, estos elementos, al amparo de una voluntad política que se exprese en la formulación de políticas públicas independientes y orientadas a la construcción política, económica y social de los territorios (González y Rúa, 2012).

A partir de las ideas que anteceden, se resume el carácter de ciencia aplicada de la planificación, que se puede ver como el proceso formal que ayuda a la obtención de los logros y objetivos planteados en los programas políticos trazados en sus diferentes dimensiones, clarificando ideas, optimizando tiempo y recursos económicos, a la vez que permite disponer de alternativas y ayudar a tomar decisiones de manera anticipada. Por estas razones resulta importante la planificación ordenada del territorio, como medio sostenible del capital natural o recursos naturales que lo generan.

El vocablo planificación, tal como se emplea aquí, se refiere al proceso mediante el cual las instancias de la toma de decisiones junto con actores territoriales, producen planes y seleccionan programas de desarrollo. El producto

final es, por lo general, un informe que contiene el plan, proyectos y subprogramas de desarrollo recomendados, y los correspondientes antecedentes.

Si se analiza el argumento del por qué la necesidad de planificar los recursos del capital natural existentes en el territorio, como ya se ha explicado con antelación, se aprecia que, a través de la historia se ha demostrado que las personas han hecho una utilización indiscriminada de los recursos que posee la tierra (Muñoz, 2006). Como resultado, la humanidad sufre las consecuencias que se expresan en pobreza, inequidad social y el aceleramiento del Cambio Climático, por lo que surge la necesidad de planificar el territorio.

Según Méndez (como se citó en Mateo, 2014), la planificación es pensar por adelantado que es lo que se desea alcanzar, y la forma de conseguirlo, se trata de plantear y diseñar el futuro no de padecerlo. No se trata de prever un camino por el cual se debe transitar, sino que se busca anticipar un rumbo, y si es posible cambiar su destino. La idea de la planificación se fundamenta en la posibilidad de pensar y crear el futuro a partir del conocimiento y la valoración del presente y de su articulación con el pasado (p. 2).

Para Montañez (1997), “la planificación territorial le presta atención preferencial al territorio, considerado como la porción de la superficie terrestre sobre la cual se ejerce o se pretende ejercer el control político por determinados grupos sociales, delimitándose por fronteras jurídicas o imaginarias” (p. 75). Aquí el concepto de territorio no se contradice con el anteriormente utilizado, expresado por Massiris (2012) cuando dice que el territorio es un “concepto comprensivo en términos de conjunto articulado de elementos naturales,

económicos, sociales, políticos e institucionales, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización e interrelacionados entre sí” (p. 26). Lo que se está reforzando en la definición de Montañez (1997) es que el control lo puede ejercer también, “determinados grupos sociales”.

Desde la concepción de Méndez (como se citó en Mateo, 2008), la planificación territorial tiene como objetivos regular, contralorar y promover la organización territorial, a través de la intervención de los en los factores naturales, sociales y económicos. Es considerado un proceso histórico, donde la población ocupa, se apropia, explota y controla el territorio. Este proceso para Santos (1996), es ajustado según las necesidades objetivas de la ubicación de las actividades productivas, la red de asentamientos y el equipamiento físico.

En resumen, se puede definir el ordenamiento territorial como un sistema de elementos técnicos y administrativos encaminados a regular y controlar el uso y transformación integral del territorio, con el objetivo de desarrollar y mejorar las condiciones del mismo, para las funciones sociales y económicas a que está destinado, en correspondencia con las condiciones ambientales. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial y municipal, tanto urbano como rural, y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico. Por su parte, planificación territorial, en síntesis, es una propuesta del modelo territorial hacia el futuro y del camino y las medidas para conseguirlo.

Una vez definidos estos conceptos se puede apreciar la interrelación del ordenamiento y la planificación territorial, pues el ordenamiento del territorio requiere diagnosticar el sistema territorial actual, prever el futuro y gestionar su consecución (Gómez, 2002). La correcta

articulación de ambos permite el desarrollo territorial.

### **Desarrollo Local como estrategia de gestión**

Para dar una definición del concepto de desarrollo local se hace necesario plantear algunas consideraciones sobre lo local. Como expresa Arocena (como se citó en Guzón, 2007):

referirse a lo «local» no está exento de ambigüedad, de imprecisiones, de dificultades de definición. Surge frecuentemente una pregunta que no logra respuestas convincentes: ¿qué es lo local? ¿Se trata de una escala que habría que precisar en número de habitantes o en kilómetros cuadrados? ¿Supone un sistema de interacciones con una cierta autonomía? ¿Se refiere a una unidad político-administrativa? (p. 57).

Este autor plantea que, aunque la interpretación de lo local no es común a todos los autores que lo refieren, existen dos elementos en los que hay total coincidencia y que forman parte de esa noción: identidad local y territorio, la primera, como provisión de sistema de normas y valores para la comunidad y el segundo como base del sentido de pertenencia a su lugar.

El valor de la escala local es precisamente su singularidad, la posibilidad que brinda de recrear las relaciones horizontales, pactar y articular. La Fundación Solidaridad concibe lo local como la dimensión en la cual es posible reconocer u organizar de mejor manera las necesidades y recursos disponibles. Se considera que es allí donde es más viable concertar y resolver de manera integral y mancomunada los problemas (Guzón, 2007).

Albuquerque (2001), reflexiona que el desarrollo local siempre está referido a un marco territorial que no puede minimizarse a solo un

espacio indeterminado o monótono. Por tanto, hay que considerar al territorio como factor fundamental de desarrollo, integrado por todos los autores sociales, las instituciones, la cultura y el patrimonio histórico local.

En el mundo contemporáneo, y en lo fundamental en América Latina y el Caribe, muchas naciones llevan a cabo prácticas de ordenamiento territorial, a partir de la gestión local, que se caracteriza, según Rodríguez (2009), por el grado en que los diversos agentes de un territorio, son actores y decisores (jueces y partes) en las etapas de la planificación territorial. Ellos intervienen en las diversas etapas del planeamiento en el ámbito local y en la toma de decisiones, así como en la implementación de las propuestas a que se arrije, en el proceso de discusión y análisis entre representantes sectoriales, la propiedad privada y la estatal, el gobierno y la población, entre otros.

Para Íñiguez y Ravenet (2007), la dimensión local emerge con fuerza en la década del 90, en general como oposición a lo global. El desarrollo local, se fomenta en el marco de procesos tales como la selectividad locacional de componentes productivos, el debilitamiento de la acción del Estado en la mejoría de las condiciones de vida de la población y el avance de la descentralización. El desarrollo local se plantea, más que como posibilidad, como necesidad, una vía para revertir deterioros del funcionamiento social e incrementar el bienestar de la población en los territorios.

Por su parte, Sanchís (1999), planteó que el desarrollo territorial se ha convertido en una de las estrategias de crecimiento endógeno más importantes, especialmente en el marco de la inserción sociolaboral. Por tanto, el desarrollo local tributa al desarrollo del sistema territorial de adentro hacia afuera, de abajo hacia arriba. Se basa en el aprovechamiento de las

potencialidades de cada localidad, según la escala que sea objeto de análisis (municipio, comunidad, barrio) y de la búsqueda de soluciones a los problemas que emergen, principalmente en los territorios donde aún no se alcanza la satisfacción de las necesidades y el aumento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para este autor, el desarrollo local es el proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, orientada a superar las dificultades y retos existentes que busca mejorar las condiciones de vida de su población mediante una acción decidida y concertada entre los diferentes agentes locales (socioeconómicos, públicos, privados), para el aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio.

A modo de síntesis y desde la consideración de los autores de esta investigación, el desarrollo local, visto como el proceso endógeno de transformación de un territorio, desde sus propias potencialidades y recursos, es necesario. Pues cada uno de estos tienen características específicas, ya sean económicas, sociales, culturales, por lo que las soluciones comunes no siempre son válidas.

Por tanto, hay que pensar en lo global para actuar localmente, y actuar en lo global pensando en lo local. ¿Cómo se hace? pues articulando sus tres variables claves: la capacitación de los actores locales (a través de la Formación de formadores), la innovación de la ciencia y la tecnología, el cuidado y conservación del medioambiente y las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

En tal sentido, se debe tener bien claro la necesidad de la formación de agentes locales, que sean los encargados, desde su experticia:

como objetos y sujetos de acción territorial y como conocedores innatos de cada segmento de su geografía; de lograr un desarrollo local con un enfoque sistémico. Donde se considera el funcionamiento de los componentes del sistema como un todo, al relacionar unos aspectos con otros y establecer sinergias positivas.

La capacidad estratégica y el protagonismo de estos actores locales, además de su compromiso en colaborar y coordinar acciones hacia un diseño compartido de futuro, representan elementos claves para la generación de procesos de desarrollo, arraigados en contextos territoriales específicos. De esta forma la diferenciación territorial, lejos de percibirla como un freno, será examinada y calada como la oportunidad para el progreso.

Si se tienen en cuenta los desafíos que enfrenta la humanidad (el prominente Cambio Climático, por citar un ejemplo), solo si se es capaz de incrementar su capacidad de adaptación al cambio económico, social y ambiental, las comunidades locales podrán enfrentarlos de manera exitosa. Por lo que se hace necesario identificar, sensibilizar y capacitar actores para que sean ellos los que, conocedores de su territorio, realicen y apliquen, nuevas y buenas prácticas.

### A modo de síntesis

El análisis de los conceptos que engloban los sistemas territoriales permite destacar la importancia que asume la consideración de los subsistemas que lo componen, como base para el logro del desarrollo, pues el territorio no es el producto ni de uno ni de otro, sino el resultado de su interacción. Por lo que conocer las especificidades de cada uno de los territorios, las características que los distinguen del resto y observarlo desde una perspectiva sistémica, permite corroborar lo referido por Massiris (2012),

sobre el concepto de territorio al verlo como un conjunto articulado por todos los subsistemas, con una cierta lógica de planificación y ordenamiento, según diversos niveles jerárquicos que han formalizado estructuras territoriales cambiantes en el tiempo.

La complementación de variables de origen natural, social, económico o político de un sistema territorial permite que se comprenda la articulación de la población, el desarrollo y el medio ambiente. Para de esta forma contribuir al desarrollo territorial desde un enfoque holístico. Al identificar las características de cada subsistema se conocen sus recursos endógenos, lo que le permite aprovecharlo de forma correcta. Conocer todos los componentes del sistema territorial le proporciona al territorio la construcción de una capacidad endógena de innovación y de organización productiva y social. Todo ello bajo la guía de un ejercicio responsable de planificación económica, social y ambiental.

### Referencias bibliográficas

- Aja, A. y Araujo, R. (2018). *Dinámicas de población, desarrollo territorial y local. Un acercamiento teórico y metodológico desde un proyecto en Cuba*. CEDEM, Universidad de La Habana.
- Alburquerque, F. (2001): *Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo*. pp.2-13. <https://biblioteca.hegoa.ehu.es/>
- Araujo, R. (Julio-diciembre de 2017). Demografía y Desarrollo Local: un algoritmo de trabajo. *Novedades en Población* (13), pp.1 45-156. <https://www.novpob.uh.cu/>
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico". En Fernández, M.A. y R. Gurevich (Coords.). *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Biblios, pp. 42.
- Boiser, S. (septiembre, 2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo del lugar y en

Arianna Rodríguez García, Jorge Alfredo Carballo Concepción, Antonio Aja Díaz

- las manos de la gente. En *Eure*. 30(90), pp. 27-40. <https://scielo.conicyt.cl/>
- Bustos, R. (2002). Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. En *Anales de la Geografía de la Universidad Complutense*. (22), pp.113-129. <https://revistas.ucm.es>
- CEPAL. (2013). Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/>
- CEPAL. (2019). *Concepto de desarrollo territorial*. [https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo\\_territorial/](https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo_territorial/)
- Constitución de la República de Cuba (2019). La Habana, Cuba, Editora Política.
- Di Filippo, M.S. (2008). *El enfoque de desarrollo territorial del INTA*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA. <https://inta.gob.ar/>
- Estrada, O. y Olivares, A. (septiembre –diciembre de 2017). Implicaciones del desarrollo territorial en los territorios dependientes: Evaluación del caso de Puerto Rico. En *Bitácora Urbana Territorial*. 27(3), pp.29-42. <https://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v27n3.43194/>
- Gómez, D. (2015). *Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia*. [http://www.sndu.org/ponencias/panel1/D\\_Gomez\\_Orea.pdf](http://www.sndu.org/ponencias/panel1/D_Gomez_Orea.pdf)
- González, R. y Rúa, A. (2012). *Políticas públicas y desarrollo territorial en América Latina: la planificación territorial en Cuba, logros y desafíos*. Primer Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo Regional: Posicionamiento Mundial y Estrategia, 17 Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. AMECIDER, 2012, Palacio de Minería. Ciudad México.
- Guzón, A. (2006). *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. <https://www.cedel.cu/>
- Íñiguez, L. y Ravenet, M. (2006). Heterogeneidad territorial y desarrollo local. Reflexiones sobre el contexto cubano. En Guzón, A. *Desarrollo local en Cuba*. Editorial Academia.
- Llanos, L. (2010, septiembre-noviembre). El concepto del territorio y la investigación en las Ciencias Sociales. En *Agricultura, sociedad y desarrollo*. 7(3), pp. 207-220. <https://scielo.org.mx/>
- Mascareño, C. (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Working Paper (23). Latin American Studies Center, University of Maryland, College Park.
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Bogotá. <https://www.librosyeditores.com/>
- Mateo, J. (2008). *Planificación ambiental*. Félix Varela.
- Mateo, J. (2014). Geografía y planificación territorial. *Entorno Geográfico*, (10). <https://go.gale.com/ps/anonymou/>
- Mazurek, H. (2009). *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*. IRD Edition. <https://books.openedition.org/>
- Montañez, F.; Flórez, A. Torres, G. y Rodríguez de Moreno, A. (1997). *Geografía y Medio Ambiente. Enfoques y perspectivas*. Universal de La Sabana.
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. En *Revista Colombiana de Geografía*. 7(1-2), pp. 120-134. <https://dialnet.unirioja.es/>
- Muñoz, M. (2006). *Enfoques generales sobre la planificación territorial. Proyecto Regional "Ordenamiento Territorial Rural Sostenible"*. Documento técnico No.3. FAO. <https://rlc.fao.org/proyecto/139jpn/>
- Rodríguez, A. (2014). *Revisión a las teorías y enfoques del desarrollo*. Editorial Academia. <http://repositorio.lasalle.edu.co/bitstream/handle>

---

Arianna Rodríguez García, Jorge Alfredo Carballo Concepción, Antonio Aja Díaz

/10185/17345/T72.14%20R618r.pdf?sequence=1/

Rodríguez, C. (2009). *Ordenamiento Territorial y Gestión del riesgo*. Maestría en Dirección y Gestión Pública Local. Curso de experto/a en Dirección y Gestión Pública Local. <https://www.indp.org/>

Rúa, A. (2014). Planificación Territorial. Félix Varela.

Sanchís, J. (1999). Las estrategias de desarrollo local: aproximación metodológica desde una perspectiva socioeconómica e integral. *Dirección y organización y administración de empresas*. (21). pp. 147-160. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=169878/>

Santos, M. (1996). De la totalidad al lugar. <http://miltonsantos.com.br/site/wp->

<content/uploads/2023/05/Santos-1996-De-la-Totalidad-al-Lugar.pdf>

#### **Conflicto de intereses:**

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

#### **Contribución de los autores:**

Arianna Rodríguez García: Conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, visualización, redacción-borrador original, redacción-revisión y edición.

Jorge Alfredo Carballo: Conceptualización, supervisor.

Antonio Aja Díaz: Conceptualización, supervisión.

---

<sup>1</sup>Es uno de los principios en lo que se sustenta la Unión Europea, según quedó establecido por el Tratado de Maastricht, 1992. Cuba potencia su desarrollo local y tiene en cuenta este principio, en lo fundamental a partir de la Constitución de la República de Cuba

aprobada el 10 de abril del 2019. Donde le da mayor autonomía a los municipios para resolver sus propios problemas.