



Revista Geográfica Venezolana  
ISSN: 1012-1617  
regeoven@ula.ve  
Universidad de los Andes  
Venezuela

Cabeza Morales, Israel; Gutierrez Rey, Franz  
Cohesion territorial: de los alcances a la conceptualizacion  
Revista Geográfica Venezolana, vol. 56, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 293-308  
Universidad de los Andes  
Mérida, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347743079008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

# Cohesión territorial: de los alcances a la conceptualización

*Territorial cohesion: scope of the concept*

**Cabeza Morales Israel<sup>1</sup> y Gutiérrez Rey Franz<sup>1</sup>**

Recibido: diciembre, 2013 / Aceptado: septiembre, 2014

## Resumen

El análisis de los elementos asociados a la cohesión territorial como fuente para aportar a la conceptualización de la misma, constituye el objeto del presente escrito, evidenciando la función oposición entre la cohesión territorial y los desequilibrios territoriales. Se hace un análisis de la cohesión territorial, considerando algunas de las dimensiones del sistema territorial, llegando a una propuesta de re-definición de la misma, definición que, pese a la condición reduccionista que implica, tiene como propósito aportar a ejercicios que vislumbren propuestas metodológicas a validar para su evaluación, en pro de la mitigación de los desequilibrios territoriales.

**Palabras clave:** Geografía; ordenamiento territorial; cohesión territorial; desequilibrios territoriales.

## Abstract

The analysis of the elements associated with territorial cohesion as a source to contribute to its own conceptualization is the subject of this paper, showing the opposition function between territorial cohesion and territorial imbalances. An analysis of territorial cohesion is carried out, considering some of the dimensions of the territorial system leading to its proposed re-definition, the definition that, despite the reductive condition involving, aims to providing exercises producing methodological proposals for its evaluation towards mitigating the territorial imbalances.

**Key words:** Geography; land management; territorial cohesion; territorial imbalances.

---

<sup>1</sup> Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Tunja (Boyacá)-Colombia. Correo electrónico: Israel.cabeza@uptc.edu.co; franz.gutierrez@uptc.edu.co

## 1. Introducción

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 in-

cluye el reconocimiento de la diversidad, las relaciones 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. Esta prospectiva es definida por Espinosa Cuervo (2009: 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: 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*”.

## 2. 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, los cuales son afianzados al compartir una visión de presente y futuro que articule sus proyectos de vida, sin importar lo aparentemen-

te 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: 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 el cuadro 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.

El cuadro 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 aco-

**Cuadro 1. Alcances de la cohesión social en las dimensiones del sistema territorial**

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

Fuente: Borja (1999); CEPAL *et al.* (2007); Espinoza Cuervo (2009); Pascual Esteve (2011)

gida 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 la cohesión territorial o social, se asocie 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-insitucional, se desconoce a 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 procesos e 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 (Cuadro 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: 30).

### **3. 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 éstas.

El cuadro 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 terri-

**Cuadro 2. Alcances de la cohesión territorial en las dimensiones del sistema territorial**

<b>Dimensiones</b>	<b>Alcances</b>
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bienestar territorial</li> <li>- Empleo en un horizonte temporal y espacial sostenible</li> <li>- Análisis particular de los procesos de desarrollo en cada territorio para identificar posibilidades de potenciar y generar capacidades endógenas</li> <li>- Mínima polarización, garantizando el acceso equitativo a servicios y equipamientos</li> </ul>
Económico-productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condiciones para el crecimiento de la actividad productiva en el territorio</li> <li>- Vertebración económica equilibrada y racional del territorio</li> <li>- Desarrollo económico, igualación espacial de renta per cápita</li> <li>- 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.</li> </ul>
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reordenamiento territorial (modelo descentralizado)</li> <li>- Actuaciones públicas en función de los miembros de una sociedad</li> <li>- Sistema de gestión del territorio en el que están involucrados tanto el Estado como la sociedad</li> <li>- El reconocimiento del deterioro de los recursos y su relación con: declive social, regiones rurales, inmigración mayoritaria. Nuevas formas de gestión sociopolítica.</li> </ul>
Físico-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción o superación de la discriminación por localización geográfica (distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio)</li> <li>- Desarrollo territorial guiado por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio</li> </ul>

Fuente: Muñoz de Bustillo (2002); Godínez y Máttar (2009); Fernández *et al.* (2009); Feres (2009); Cetrángolo y Goldschmit (2010); Pascual Esteve (2011); Rodríguez (2011)

toriales, así como con la gestión de los territorios y consigo una noción de desarrollo territorial.

Con base en los cuadros 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 equi-

tativa 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 Biffarrello (2009: 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 Berdejillo (1996: 2), 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*”.

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: 5), 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 elemento articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial y gobernanza democrática*”.

De acuerdo con las anteriores precisiones y asociaciones relacionadas al concepto de desarrollo territorial, queda la necesidad de trascender 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, los cuales son contemplados en las dimensiones del desarrollo sostenible por Delgadillo y Cortes (2009), quienes parten de las tres primeras como las establecidas por la Comisión de la Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2001) y a los que Gutiérrez-Rey (2010) 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 goberanza y permite el equilibrio territorial<sup>1</sup>, 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 (2010: 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 éste 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, 2010).

#### **4. 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 implican 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 polícentrico, el cual reconoce la funcionalidad sistemática 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 cuales se requiere de condiciones básicas, como las consideradas por Bervejillo (1996) entre las cuales 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 el cual el crecimiento económico beneficia a la totalidad de las personas 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: 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 reconocer el policentrismo como estrategia para la cohesión territorial, que 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 (Méndez *et al.*, 2008), la cual ha de verse como construcción endogena 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 autopoietico<sup>2</sup>, lo que implica una visión sistémica del mismo, como elemento dinámico asociado al dialogo 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 a la organización espacial y pasando a la organización territorial, 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.

## 5. 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, 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 (2008: 13), quien asegura que “*el funcionamiento sistémico del conjunto de todas estas dimensiones y principios contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible*”.

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 (calidad que da cuenta del sistema social) y gobernabilidad (capacidad que da cuenta del sistema político), en el caso de la co-

hesión 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.

Puede entenderse que la pretensión de la cohesión es generar una nueva gobernanza territorial<sup>3</sup> 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: 15) 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*.”; 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 anterior, 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 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 todas 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, es-

pecialmente 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: 205) 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.”*, 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, la acción territorial, y que tal precisión ya ha sido hecha por autores de otros campos del conocimiento como Espinosa Cuervo (2009: 288), 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”*.

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, teniendo en cuenta diver-

sos datos bajo un mismo nexo; paisajes, configuraciones territoriales y espacio; vida urbana y mundo agrícola, formas antiguas y nuevos procesos; régimenes y rupturas; procesos económicos, políticos y culturales, etc. (Santos, 1996).

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: 6), quien asegura: “*el desarrollo económico y social de los territorios es fundamentalmente endógeno y de proximidad*”.

## 6. Relación con el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial como política y la ordenación del territorio como aplicación (Gutiérrez, 2010) son instrumentos 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 alcanzar 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 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.

## 7. Consideraciones finales

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, con miras a la integración territorial, cuyo resultado se derive de actuaciones en pro de situaciones 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 para las condiciones que apunten a 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. Con base a todo lo anterior, se propone la definición de cohesión territorial, de la siguiente mane-

ra: 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.

Así, 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.

El reconocimiento de los desequilibrios territoriales como insumo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, valida la pertinencia de la evaluación de los sistemas territoriales, con el fin de intervenir en pro del equilibrio en los mismos, así 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).

## 8. Notas

- 1 El equilibrio territorial se entiende como aquel producto de la armonía a nivel inter e intra-dimensional en un territorio.
- 2 Según Pfeilstetter (2011), la condición auto-poiética del territorio como sistema social, le otorga la posibilidad de ser analizado desde los procesos comunicacionales que le circundan como elemento simbólico diferenciado.
- 3 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.

## 9. Referencias citadas

- AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO. 2004. **Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial.** Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_es.pdf). [Consulta: octubre, 2012].
- BERVEJILLO, F. 1996. **Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial.** Ciclo de Conferencias sobre conocimiento, globalización y territorio. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Disponible en: [http://mail.interserviteuruguay.com.uy/NAS1/SILVIA2010/REVISION/Papers%20revision/bervejillo\\_desterglob.pdf](http://mail.interserviteuruguay.com.uy/NAS1/SILVIA2010/REVISION/Papers%20revision/bervejillo_desterglob.pdf). [Consulta: mayo, 2011].
- BIFARELLO, M. 2009. Sin calidad institucional no hay cohesión social. En: **El buen gobierno 2.0.** Editorial Tirant lo Blanch-AERyC-Ayuntamiento de Barcelona. España.
- BORJA, M. 1999. **Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia.** Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. Bogotá-Colombia.
- CEPAL; AECID y SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA. 2007. **Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.** Disponible en: [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20070911\\_130945\\_Documento\\_Cohesion\\_Social\\_-\\_CEPAL.pdf](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20070911_130945_Documento_Cohesion_Social_-_CEPAL.pdf). [Consulta: marzo, 2011].
- CETRÁNGOLO O. y A. GOLDSCHMIT. 2010. Descentralización, cohesión social y afianzamiento de la democracia. *Taller de trabajo: La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina.* CEPAL-PNUD. Santiago de Chile (27 y 28 de abril). Disponible en: [www1.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08750.pdf](http://www1.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08750.pdf).
- DELGADILLO MACÍAS, J. y H. CORTES YACILA. 2009. **Desarrollo sostenible y cohesión territorial.** Disponible en: [http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Desarrollo\\_sostenible\\_y\\_cohesion\\_territorial\\_DELGADILLO\\_1.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Desarrollo_sostenible_y_cohesion_territorial_DELGADILLO_1.pdf). [Consulta: febrero, 2011].
- ESPINOSA CUERVO, J. O. 2009. *La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia.* En H. Mazurek (Ed.). **Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina.** 269-289. IFEA. Lima-Perú.
- FARÍNOS DASI, J. 2008. *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda.* **Boletín de la AGE,** (46): 11-32.

- FERES, J. C. 2009. Indicadores de cohesión territorial: una primera aproximación (ppt). En: *Taller Internacional sobre Indicadores para la Cohesión Territorial*, Proyecto EUROSOCIAL Fiscalidad, ADETEF y CEPAL. Disponible en: [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documents/20090403\\_130454\\_La\\_produccion\\_de\\_indicadores\\_-\\_Juan\\_Carlos\\_Feres.pdf](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documents/20090403_130454_La_produccion_de_indicadores_-_Juan_Carlos_Feres.pdf). [Consulta: mayo, 2012].
- FERNÁNDEZ TABALES, A.; PEDREGAL MATEOS, B.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.; PITA LÓPEZ, M. F. y F. ZOIDO NARANJO. 2009. *El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas*. **Boletín de la AGE**, (50): 157-172.
- FERRÃO, J. 1998. *Red urbana, instrumento de equidad, cohesión y desarrollo*. **EURE**, 24 (71): 75-90.
- GODÍNEZ, V. y J. MÁTTAR. 2009. *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), México. Disponible en: [bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucl/edocs/libros/lclmexg13.pdf](http://bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucl/edocs/libros/lclmexg13.pdf).
- GÓMEZ ORREA, D. 2007. *Desarrollo territorial sostenible*. **Revista de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha** N°. 12. Disponible en: <http://pagina.jccm.es/medioambiente/publicaciones/revistaps/macm12.pdf>. [Consulta: marzo, 2011].
- GUTIÉRREZ R., F. 2010. *Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010). Perspectiva Geográfica*, 15: 239-260.
- HILDENBRAND, A. 2009. El modelo policéntrico y compacto- la apuesta de la planificación territorial por un desarrollo urbano sostenible (ppt). En: **Curso Modelo de ciudad desde la perspectiva de la planificación territorial y urbanística**. Universidad de Almería. Disponible en: [www.ub.edu/.../Conferencia%20Andreas%20Hildenbrand.pdf](http://www.ub.edu/.../Conferencia%20Andreas%20Hildenbrand.pdf). [Consulta: enero, 2013].
- JIMÉNEZ B., W.; RAMÍREZ, C. y P. RONCADIO. 2007. **Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública**. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Bogotá-Colombia.
- MASSIRIS, Á. 2013. Cambios recientes en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina. En: *Memorias III Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial RIDOT* (CD). Bogotá-Colombia.
- MÉNDEZ, R.; MELERO, A. y A. CALATRAVA. 2008. *Desarrollo territorial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía*. En: **Estudios Geográficos**, LXIX, 265: 637-663.
- MÚNERA LÓPEZ, M. C. 2007. **Resignificar el desarrollo**. Universidad Nacional de Colombia. Medellín-Colombia.
- MUÑOZ DE BUSTILLOS, R. 2002. *La cohesión territorial: Unión Europea y Fondos Estructurales. Cuadernos Relaciones Laborales*, 20 (1): 57-96.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. 2011. *Resumen ejecutivo del estudio sobre la Cohesión Territorial: La reducción de las desigualdades territoriales*. Disponible en: [http://www.observ-ocd.org/temp/actualidad-resum\\_Pascual.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/actualidad-resum_Pascual.pdf). [Consulta: agosto, 2012].
- PFEILSTETTER, R. 2011. *El territorio como sistema social autopoiético. Pensando en alternativas teóricas al “espacio administrativo” y a la “comunidad local”*. **Perifè-**

- ria**, (14): 1-17. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/periferia/18858996v14a5.pdf>. [Consulta: agosto, 2012].
- PINEDA H., S. 2008. Comentarios a las conclusiones. Grupo de Trabajo 1: Cohesión social y territorial (ppt). En **VI Conferencia del Movimiento AERYC**. Disponible en: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/e7/e7dd66fe-9acb-47aab564-96025fcbbd42.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/e7/e7dd66fe-9acb-47aab564-96025fcbbd42.pdf). [Consulta: mayo, 2012].
- RODRÍGUEZ, A. 2011. Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento? *Jornadas de Economía del BCU del Uruguay 2011*. Disponible en: [http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economía/t\\_rodr%C3%ADguez\\_adrián%20a.\\_2011\\_.pdf](http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economía/t_rodr%C3%ADguez_adrián%20a._2011_.pdf). [Consulta: marzo, 2011].
- SANTOS, M. 1990. **Por una nueva geografía**. Espasa-Calpe. Madrid-España.
- SANTOS, M. 1996. **Metamorfosis del espacio habitado**. Oikos-Tau. Barcelona-España.
- YORY GARCÍA, C. M. 2007. *Desarrollo territorial integrado, ciudad difusa y nuevas ruralidades: Consideraciones propositivas para fortalecer el tema de la ciudad-región en el diseño y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial*. **Acta Geográfica**, 1: 34-55.

Fecha de culminación: noviembre, 2013  
Lugar: Tunja - Colombia