

Implicaciones del desarrollo territorial en los territorios dependientes:

EVALUACIÓN DEL CASO DE PUERTO RICO¹

IMPLICATIONS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN DEPENDENT TERRITORIES:
evaluation of the case of Puerto Rico

IMPLICAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM TERRITÓRIOS DEPENDENTES:

apreciação do caso de Porto Rico

Adriana Olivares-González

Doctora en Arquitectura
Universidad de Guadalajara
olivares.adriana@gmail.com

Recibido: 29 de abril 2014

Aprobado: 2 de mayo 2017

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n3.43194>

Omar Humberto Estrada-Meléndez

Doctor en Ciudad Territorio y Sustentabilidad
Universidad de Guadalajara
oestrada3@email.suagm.edu

Resumen

El concepto de desarrollo territorial se ha convertido en los últimos años en el nuevo enfoque para atender los problemas de desarrollo que se presentan en los territorios. Busca sintetizar las experiencias y concepciones territoriales que se han elaborado a lo largo del siglo XX sobre el desarrollo. El concepto integra distintos puntos de vista, elaborados por disciplinas económicas, políticas, sociales, institucionales y ambientales. Sin embargo, por ser un concepto relativamente reciente su evolución está todavía en cierres y es fragmentada.

En este artículo se examinan los distintos planteamientos sobre el desarrollo territorial, para exponer una definición sintética y completa del mismo. Dicha definición sirve de base para evaluar los problemas de desarrollo que confronta la isla de Puerto Rico, un territorio dependiente en la región del Caribe. Se escoge estudiar un territorio dependiente debido a que raras veces son tomados en consideración para generar estrategias de desarrollo a nivel mundial.

Palabras claves: desarrollo, desarrollo territorial, territorios dependientes, Puerto Rico.

Abstract

The concept of territorial development has become in recent years as a new approach to address the development problems that occur in the territories. The same seeks to synthesize the territorial experiences and conceptions that have been structured throughout the twentieth century of the development. The concept integrates different points of views that come from economic, political, social, institutional and environmental disciplines. However, this is a relatively recent concept, which its evolution is still in budding and fragmented.

This article examines the different approaches that have been elaborated of the territorial development to present a complete and synthetic definition of it. This definition serves as a basis for evaluating the development problems facing the island of Puerto Rico, a dependent territory in the Caribbean region. It is chosen to study a dependent territory because they are seldom taken into account when generating development strategies worldwide.

Keywords: Development, territorial development, dependent territories, Puerto Rico.

Resumo

O conceito de desenvolvimento territorial tornou-se nos últimos anos na nova abordagem para tratar de questões de desenvolvimento que surgem nos territórios. Ela procura sintetizar as experiências e conceitos territoriais que têm sido desenvolvidos ao longo do século XX sobre o conceito de desenvolvimento. O conceito integra diferentes pontos de vista produzidos por disciplinas econômicas, políticas, sociais, institucionais e ambientais. No entanto, sendo um relativamente novo evolução conceito ainda é incipiente e fragmentada.

Este artigo discute as diferentes abordagens que têm sido desenvolvidos no desenvolvimento territorial para expor uma definição sintética e completa de que são examinados. Esta definição fornece uma base para a avaliação dos desafios de desenvolvimento enfrentados pela ilha de Porto Rico, um território dependente na região do Caribe. Ele é escolhido para estudar um território dependente, porque eles raramente são levados em consideração no desenvolvimento de estratégias geradas em todo o mundo.

Palavras-chaves: desenvolvimento, desenvolvimento territorial, territórios dependentes, Porto Rico.

¹ Este artículo surge de la investigación realizada por el arquitecto Omar H. Estrada Meléndez (2015) para obtener su grado de Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad en el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara, México. El autor contó con una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología del Gobierno mexicano.

Introducción

Desde la década de 1990, el concepto de desarrollo territorial se ha ido discutiendo en ámbitos empresariales, académicos y políticos.

La gran mayoría de los trabajos que elaboran el concepto son producto de los países latinoamericanos, los cuales, inmersos en sus dificultades económicas y problemas sociales, han buscado nuevos paradigmas económicos. Entre otros autores se encuentran Federico Bervejillo (1995), Sergio Boisier (2004), Ricardo Méndez (2002), Francisco A. Becerra y Jesús R. Pino (2005), Ricardo Claverías (2006), María Sol Di Filippo (2008), Blanca R. Ramírez (2011) y Maximiliano Piedracueva (2012). También han contribuido a esta discusión instituciones como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN, 2005), la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible de Bogotá (DDTS, 2009) y el Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET, 2011).

Omar Humberto Estrada-Meléndez

Doctor en Ciudad Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Guadalajara, México, Maestro en Arquitectura y Bachiller en Diseño Ambiental de la Universidad de Puerto Rico. Actualmente realiza una MBA en Gerencia de la Universidad Metropolitana de Puerto Rico. Se ha desempeñado profesionalmente como inspector de propiedades reposeñadas para Benítez, Ramos y Asociados, PSC. Realizó trabajos de arquitectura para oficinas como Arquitectura RD Olabarrieta, AIA y Sintropy Engineering, y fue consultor en ordenación territorial para el Municipio de Carolina, Puerto Rico.

Adriana Olivares-González

Doctora en Arquitectura de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España. Profesora Investigadora Titular de la Universidad de Guadalajara. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado PROMEP (UDG-CA-11), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (2003-2011), coordinadora de la Maestría "Procesos y Expresión Gráfica en la Proyectación Arquitectónica – Urbana" (2002-2006). Profesora, tutora, asesora y directora de tesis del Centro Universitario de Arte Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara.

Los trabajos elaborados por estos teóricos e instituciones se enfocan en la superación de la pobreza, la redefinición de la ruralidad, el auspicio de la participación ciudadana, la introducción de la innovación, el valor de las instituciones, la gestión del territorio y la descentralización de las funciones gubernamentales. Esto da cuenta la diversidad de nociones y enfoques que existen sobre el concepto de desarrollo territorial, y hace evidente su carácter multidisciplinario.

Es importante mencionar que a nivel internacional se han identificado unos territorios que enfrentan más problemas que otros para desarrollarse. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), por ejemplo, reconoce que las islas, los territorios sin litoral y los países menos avanzados requieren de mayor ayuda internacional para lograr su desarrollo. Por tal motivo, esta organización constituyó en 2001 una oficina particular para atender los problemas de desarrollo de dichos territorios, bajo el nombre de UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Land Locked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLS).

Sin embargo, esos no son los únicos territorios que enfrentan problemas de desarrollo, pues en el globo terráqueo también existen los territorios dependientes, categoría geopolítica utilizada para designar a todas aquellas entidades territoriales que se encuentran subordinadas a otro estado, de tal modo que su voluntad se encuentra limitada para la toma de decisiones fundamentales. Estos territorios comparten muchos de los problemas identificados por la ONU, ya que en su mayoría son islas de pequeña extensión que, por su realidad histórica, siguen bajo la administración de una potencia económica.

En el presente artículo se elabora una definición del concepto de desarrollo territorial a partir de una revisión de los diferentes enfoques que lo abordan y se analiza su aplicación en un ejemplo

concreto: el territorio dependiente de Puerto Rico, para definir sus aportes a otras realidades territoriales y los ajustes que deben realizarse para su operacionalización.

Territorios dependientes y su desarrollo

En el mundo existen ciertos territorios que por sus condiciones y características tienen más dificultades que otros para desarrollarse. Entre este grupo se encuentran los territorios dependientes, categoría geopolítica que surge en la segunda mitad del siglo XX para identificar a todos aquellos territorios que aún siguen bajo el dominio de una potencia económica.

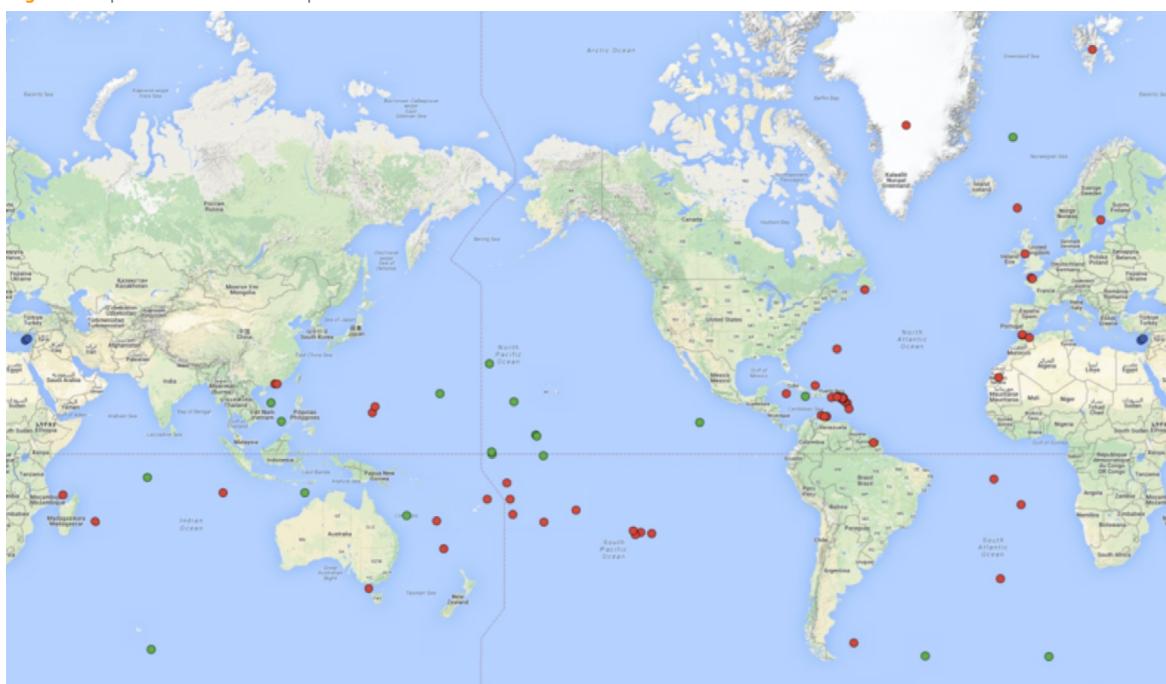
Actualmente existen 72 territorios dependientes que se ubican en casi todas las regiones del mundo. Su delimitación surge de las listas que han elaborado instituciones gubernamentales de varios países como el Departamento de Estado de los Estados Unidos (US Department of State, 2011) y el Comité Permanente de Nombres Geográficos del gobierno británico (PCGN, 2012). Es importante la clasificación de estos territorios bajo un solo concepto, pues el fenómeno de los territorios dependientes cuenta con una diversidad de designaciones como: territorios no incorporados, colectividades de ultramar, territorios autogobernados, regiones administrativas especiales, *commonwealth*, territorios no autónomos, dependencias, entre otros.

El gobierno del Reino Unido acuña el término de territorios dependientes en el *British Nationality Act* de 1981 y lo utiliza para designar a los habitantes que no pertenecen directamente al territorio inglés. Esta ley de nacionalidad tuvo el efecto de crear una categoría geopolítica que se convirtió posteriormente en sujeto de análisis territorial, la cual, está íntimamente relacionada con el estudio de los problemas de desarrollo (Great Britain Goverment, 1981).

Como potencia administradora, el Reino Unido tiene la responsabilidad de propiciar condiciones de desarrollo en sus territorios dependientes. Esta obligación emana de un esfuerzo mundial hacia la descolonización de los territorios no autónomos. En el Capítulo XI, Artículo 73 de la *Carta Constitucional de las Naciones Unidas* (ONU, 1945) se establece un compromiso de los estados miembros a terminar con el colonialismo y a propiciar condiciones de bienestar en los territorios que se encuentren administrados. Como consecuencia, se hace necesario conocer la condición de dichos territorios para contribuir a su desarrollo.

En 1996 el gobierno británico comisiona a los expertos Harvey W. Armstrong, Ronan J. de Kervenoael, X. Li y Robert Read para realizar un estudio de sus territorios de ultramar. De este trabajo se han desprendido otros. Por ejemplo, Armstrong y Read (2000) comparan sus resultados con los datos recopilado por el Banco Mundial sobre las islas independientes y concluyen que los territorios dependientes están en una mejor condición económica que los microestados soberanos, producto de las ayudas y asistencias que reciben de los poderes metropolitanos.

Figura 1. Mapa de los 72 territorios dependientes en el mundo



Fuente: elaboración propia en Google Maps.

- Territorios dependientes con habitantes.
- Reservas naturales o territorios sin habitantes.
- Territorios dedicados a bases militares.

Otro trabajo interesante es el de Peter Clegg (2011) sobre los movimientos de independencia en el Caribe. Su estudio analiza la percepción que tienen los ciudadanos de los territorios dependientes de esa región sobre la obtención de su independencia política y revela que para muchas personas es beneficiosa la relación con su autoridad administradora debido a la posibilidad de emigrar o a las ayudas provenientes del exterior. Estos territorios no aspiran a la independencia, sin embargo, sus habitantes están insatisfechos con los arreglos de autogobierno existentes, dejando al descubierto la necesidad de realizar ciertos cambios constitucionales en esos territorios.

A diferencia de dichos estudios comparativos, la mayor parte de los análisis sobre el desarrollo de los territorios dependientes son estudios de caso. De estos se pueden mencionar los documentos preparados por los gobiernos de los territorios dependientes de Santa Helena (Government of Saint Helena y The European Commission, 2004), Aruba (Government of Aruba y European Commission, 2011) y Anguila (Government of Anguilla y European Commission, 2012) para solicitar fondos especiales a la Unión Europea. En ellos se muestran similitudes en las problemáticas de desarrollo ya que aluden a factores similares como el tamaño territorial y la vulnerabilidad económica y ambiental.

El reconocimiento de tales dificultades es entendible debido a que los territorios dependientes son, en su mayoría, islas de pequeña extensión territorial. De los 72 territorios que forman parte de la lista, 64 son islas. Esta situación hace que guarden cierto parecido con los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Small Islands Developing States, SIDS), clasificación territorial que elabora la Organización de las Naciones Unidas para referirse a todas aquellas islas que requieren una ayuda internacional para su desarrollo.

En el informe *Problemas y necesidades especiales de los países insulares en desarrollo* (ONU, 1992), se establecen como características de las islas la emigración constante de ciudadanos, la inestabilidad del crecimiento económico, la dependencia de recursos económicos procedentes del exterior, y la vulnerabilidad económica y ambiental. El desarrollo económico de las islas puede alcanzarse mediante la implantación de una serie de estrategias basadas en la oferta de salarios bajos, y de incentivos fiscales y financieros que atraigan que son, a su vez, imanes para la proliferación de otros negocios y empresas.

Briguglio (1995) corrobora la vulnerabilidad económica y ambiental que existe en las islas frente a los territorios continentales, y recomienda a los territorios insulares tomar en consideración las políticas y estrategias elaboradas por la ONU. De igual manera, plantea que se requiere implementar políticas de adaptación a la susceptibilidad de los impactos externos, mejorar la capacidad competitiva mediante la apertura de nichos de mercado, la especialización flexible, el aumento de la capacidad empresarial y el desarrollo de una cooperación técnica regional entre pequeños estados.

Desarrollo territorial

Ante el cuadro de dificultades que presentan los territorios dependientes, urge examinar otros paradigmas en materia de desarrollo, sobre todo, aquellos que presenten alternativas a las fórmulas impuestas por las autoridades administradoras, caracterizadas por la implantación de las teorías de la modernización y el neoliberalismo. Para ello, a continuación se realiza una revisión crítica de los planteamientos de varios profesionales e instituciones de planificación territorial sobre el desarrollo territorial.

El desarrollo territorial surge como un concepto asociado a la idea del territorio (Becerra y Pino, 2005), así, la ubicación geográfica se convierte en el principal elemento a considerar en la generación de un proceso de desarrollo. De hecho, como apuntan Sergio Schneider e Iván G. Peyré (2006), la variable espacial en los últimos años ha pasado a ser el fundamento más importante para la comprensión del dinamismo en ciertas regiones.

El Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET, 2011) planea que el territorio no es solo un lugar físico donde se ubica una población, sino el espacio geográfico en el cual se construyen las dinámicas sociales a través de redes, instituciones y capital social. Es importante mencionar que en esta conceptualización del desarrollo de Schneider y Peyré (2006), el territorio pierde su sentido heurístico y conceptual para convertirse en una variable en la que se puede realizar algún tipo de intervención sobre el espacio o la población. Por consiguiente, los autores enfatizan que el territorio debe ser visto como un enfoque para el concepto de desarrollo.

Así, el enfoque territorial del desarrollo presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales (Schneider y Peyré, 2006). El territorio tiene la doble función de ser, por un lado, el lente o supuesto desde donde se conduce la solución a los problemas del desarrollo y por otro, el sujeto donde se instrumentan prácticas para alcanzar un estado de bienestar. Para tener un entendimiento más claro de ambas funciones es necesario comprender las dinámicas que se desarrollan en los territorios.

En su artículo *Desarrollo territorial y descentralización: desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*, Sergio Boisier (2004) brinda las claves para entender el nuevo entorno en el cual se encuentran insertos los territorios y da a conocer la estructura de los procesos mundiales que configuran diariamente los distintos espacios de convivencia social. El autor establece que ese entorno se configura mediante la interacción de tres escenarios: el contextual, el estratégico y el político. El escenario contextual está relacionado con los procesos de apertura comercial externa que ha desarrollado la globalización y la apertura política interna que ha ido creando la descentralización gubernamental. En el escenario estratégico se ha dado una organización territorial nueva basada en una lógica virtual y unas modalidades de gestión en los cuasi estados y las cuasi empresas. En el último escenario, el político, se observa una modernización del estado basado en la territorialidad, y una reinvenCIÓN de los gobiernos territoriales para acoger funciones de conducir y animar el desarrollo.

Por su parte, Federico Bervejillo (1995) elabora una conceptualización de las estrategias que se deben considerar en el desarrollo de los territorios. Estas no son meras respuestas a la globalización, responden a los desafíos combinados de la globalización, la revolución tecnológica y productiva, la postmodernidad sociocultural, y el aprendizaje de la planificación del desarrollo regional y urbano.

Las estrategias elaboradas por Bervejillo (1995) en su libro *Territorios en la globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial* van en dos direcciones: la primera explica el éxito que tienen ciertos territorios para desarrollarse, teniendo en cuenta las ventajas competitivas y la competitividad sistémica, la creación de entornos innovadores y la articulación espacial productiva por medio de redes interlocales. La segunda estrategia analiza la forma en que se interviene en el territorio, y para ello plantea la necesidad de redefinir el sentido de la planificación de los sujetos que promueven el desarrollo, de los instrumentos que se utilizan para planificar y gestionar, y de las relaciones que se dan en el territorio.

La planificación para Bervejillo (1995) debe reconocer la complejidad organizativa del territorio, integrando al proceso las dimensiones políticas y técnicas mediante la prospectiva y la gestión estratégica. El sujeto promotor del desarrollo está conformado por los cuasiestados y las cuasiempresas que, en sus relaciones espaciales, generan regiones virtuales y redes de ciudades. En las dinámicas territoriales hay que considerar la revaloración de las sinergias entre los distintos niveles socioespaciales (micro, meta, meso y macro), y las jerarquías culturales y organizativas de la sociedad para crear entornos innovadores.

Dichas estrategias sirven de base para introducir una serie de trabajos que reflexionan sobre temas específicos asociados al concepto de desarrollo territorial como la innovación (Méndez, 2002), la participación ciudadana (FAO, 2005), la prospectiva (MIDEPLAN, 2005), la política y las instituciones (Ramírez, 2011).

En su artículo *Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes*, Ricardo Méndez (2002) señala la necesidad de abordar el tema de la innovación, y el riesgo que existe de banalizarla y convertirla en mera ideología al generar procesos de desarrollo en los territorios. "Un territorio innovador se define por la presencia de un sistema vinculado a una o varias actividades en el que buena parte de las empresas existentes realizan esfuerzos en el plano de la innovación tecnológica" (Méndez, 2002: 69). Por lo cual, la innovación es adaptativa y tiende, generalmente, a acumularse hasta permitir una trayectoria tecnológica especializada. Para la formación de estos territorios innovadores se requiere la creación de una innovación empresarial y social.

La innovación empresarial se da al interior de las empresas y tiene como objetivo generar cambios en los procesos sociales, productivos, organizativos y gestionales. Dichos cambios y transformaciones generan efectos tangibles que pueden observarse en el crecimiento económico y poblacional, en la competitividad territorial, en la creación de nuevas empresas y en la generación de empleo, en la buena inserción en mercados externos y en la mejora del capital físico.

La innovación social surge gracias a la conformación de un clima social donde es perceptible cierta movilización a favor del desarrollo local, la conformación de redes locales de cooperación que hacen posible la realización de proyectos comunes y la presencia de instituciones públicas locales o regionales que adopten una actitud de apoyo a la innovación (Méndez, 2002). Los efectos de esta innovación son intangibles y podrían percibirse en una valoración del capital territorial, en la incorporación de procesos de planeación estratégica, en el surgimiento de iniciativas locales de bienestar y equidad social, y en la mejoría de la calidad ambiental.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2005), los actores sociales 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. En los últimos años, los entes sociales han aumentado su protagonismo en la toma de decisiones sobre el tema, lo que llevó a la FAO a elaborar un documento en el cual define y estructura los procesos de participación en los territorios, considerando nuevos enfoques no jerárquicos y el uso de metodologías participativas.

Con relación a la prospectiva, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN, 2005) plantea que la misma se ha comenzado a utilizar en muchos países debido a la necesidad de ver con mayor claridad el futuro de una población. La planificación territorial tradicional era esencialmente retrospectiva, es decir que los objetivos que perseguía eran determinados por lo que sucedía en el presente y no por los deseos futuros. La prospección, es "un hecho único que sirve para superar las limitaciones y contradicciones que plantea el corto plazo y generar esperanzas en los ciudadanos" (MIDEPLAN, 2005: 5) mediante la asunción de transformaciones necesarias que generen desarrollo territorial.

En el ámbito político e institucional hay que mencionar el trabajo realizado por Blanca R. Ramírez (2011), quien intenta revalorar las funciones del estado y de las instituciones. Tanto el estado benefactor como el neoliberal han enfrentado problemas para impulsar políticas que tiendan al desarrollo de los territorios. Ante tal realidad y dado que los estados continúan cumpliendo una serie de funciones de seguridad, bienestar y redistribución, se hace necesaria una transformación de los mismos mediante la incorporación de un conjunto de estrategias a nivel nacional. Esas estrategias apuntan a que el estado sea un agente de cohesión territorial al hacer un uso racional, justo, y consensuado de los recursos naturales y patrimoniales, y al promover una competitividad equitativa y justa.

Los planteamientos expuestos en distintas áreas del desarrollo territorial exigen que se consideren trabajos teóricos que aglutinan las distintas perspectivas y visiones al respecto. En esta tarea son importantes los planteamientos elaborados por la Dirección del Desarrollo Territorial Sostenible de Bogotá (DDTS, 2009), María Sol Di Filippo (2008), Bernard Pecqueur (2013) y el Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET, 2011).

En *Elementos básicos para la planeación del desarrollo territorial*, la Dirección del Desarrollo Territorial Sostenible de Bogotá (DDTS, 2009) define como desarrollo territorial el proceso que conduce

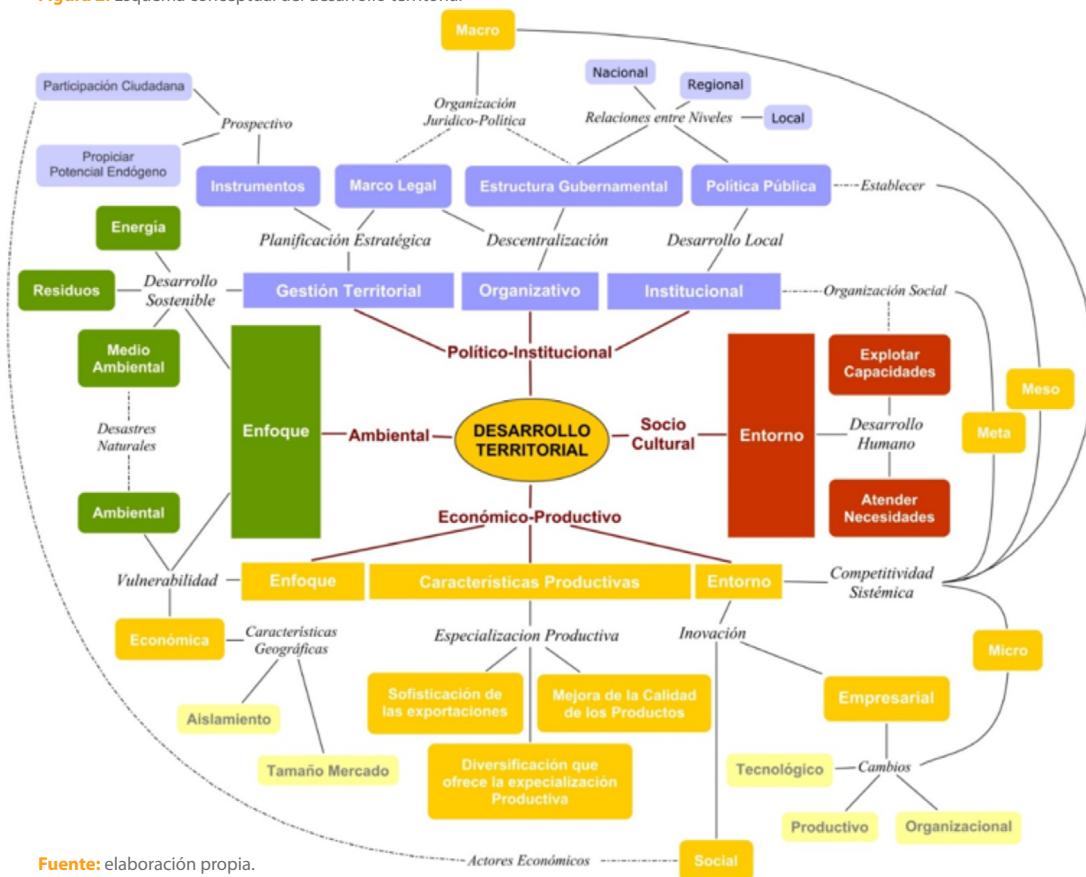
a la transformación de una sociedad localizada en un territorio específico, en virtud de la generación de conocimientos y de la creatividad de los actores para emprender cambios requeridos. Esta definición limita la noción de desarrollo a la creación de conocimiento y a la introducción de actores territoriales en los procesos. Dos elementos que son considerados en muchas otras definiciones del desarrollo territorial.

En el caso de María Sol 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. Esto implica vincular económicamente la agricultura, la industria y los servicios a la sociedad mediante la prestación de servicios de salud, educación e infraestructura, con el fin de lograr un mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población. En consecuencia, el desarrollo territorial debe ser un proceso de construcción social implementado por los actores del mismo territorio para generar capacidades locales, aprovechar los recursos propios y satisfacer las necesidades de la comunidad. Eso implica asumir como objetivo principal la creación de empleo, el aumento de la equidad y el fortalecimiento del capital social. Entre las variables que deben observarse en el desarrollo territorial están potenciar el desarrollo del territorio, la competitividad económica y sistemática, la innovación, la identidad territorial, y el capital social.

Bernard Pecqueur (2013), en su artículo *Territorial development. A new approach to development processes for the economies of the developing countries*, define el desarrollo territorial como un modelo que se basa en la creación de una entidad productiva anclada esencialmente a un espacio geográfico. De su definición emerge un sistema local de actores que responden a una dinámica de construcción de un territorio determinado, producto de procesos de especialización productiva de recursos genéricos y específicos. Su concepción gira en torno a unas variables de índole económica y social, donde se le da importancia a la producción especializada y a la construcción de entornos para auspiciar a los entes locales.

Una definición más compleja del concepto de desarrollo territorial puede hallarse en el documento que preparó el Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET, 2011), titulado *Qué es desarrollo económico territorial*. En él se establece que la unidad de actuación es el territorio y la finalidad del concepto de desarrollo territorial persigue promover la generación de procesos deliberados, y dirigidos a mejorar la calidad de vida y a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos en un lugar determinado. Para lograr este objetivo, el documento establece algunos preceptos de índole social, político y económicos. A nivel político institucional, indica que se debe estimular la actividad económica local mediante el empoderamiento y el fortalecimiento de las capacidades, los recursos y las oportunidades de un territorio. En adición, enfatiza en la importancia de integrar los

Figura 2. Esquema conceptual del desarrollo territorial



Fuente: elaboración propia.

distintos niveles del estado para el diseño de programas que fomenten el capital humano y en la construcción de procesos de infraestructura estratégica.

En términos económicos y productivos, se parte del supuesto de que las empresas son parte activa del engranaje productivo local, lo que lleva a que sean interdependientes de él. Por el contrario, aquí se plantea la necesidad de desarrollar entornos innovadores que propicien la capacidad de interrelación y colaboración entre las distintas partes de la cadena productiva.

A nivel social, el documento establece que el desarrollo territorial debe ser participativo y consensuado, enmarcado en un proceso que articule a los actores territoriales de tal manera que logren el desarrollo humano. Eso implica crear un entorno en el cual las personas puedan desarrollar su máximo potencial, llevar una vida productiva y creativa de acuerdo a sus necesidades e intereses, mientras se garantiza su bienestar y dignidad.

Resumiendo toda la información expuesta, el desarrollo territorial puede definirse como un enfoque de desarrollo basado en el territorio que integra distintas estrategias disciplinares y sectoriales para construir entornos sociales que garanticen el mejoramiento constante de la calidad de vida de los ciudadanos que forman parte de una localidad. Para lograr dicho objetivo, el desarrollo territorial requiere de soluciones sistémicas que atiendan distintas áreas de la vida en sociedad como la política institucional, la económica y productiva, la ambiental y la sociocultural.

En términos políticos e institucionales, el desarrollo territorial contempla la atención de procesos institucionales, organizativos y de gestión. Institucionalmente se debe dar un proceso de fomento del producto local mediante la promoción y el desarrollo de empresas a través del apoyo público. Organizativamente, se requieren transformar las estructuras gubernamentales locales para asumir la responsabilidad histórica de gestionar el territorio de forma estratégica mediante el uso de la prospectiva, la participación ciudadana y el aprovechamiento de los elementos sustantivos endógenos.

A nivel económico, el desarrollo territorial puede lograrse mediante la implementación de cambios y transformaciones en los entornos productivos, y en la inserción a los mercados. Los ambientes productivos podrían beneficiarse de la implantación de estrategias como la especialización productiva, la generación de entornos innovadores y el desarrollo de una competitividad sistémica. Tales cambios en el nivel económico se complementarían con un mejoramiento de los aspectos sociales y ambientales.

En términos sociales, el desarrollo territorial contempla que se construyan entornos donde se alcance el desarrollo humano. Esto conlleva articular un proceso en el cual los actores de un determinado territorio explotan al máximo sus capacidades y, a la vez, satisfacen sus necesidades e intereses. Esta construcción social no se concibe reñida con el ambiente, por el contrario, los procesos de desarrollo territorial buscan generar un equilibrio donde se valore tanto el patrimonio natural de las localidades como el cultural.

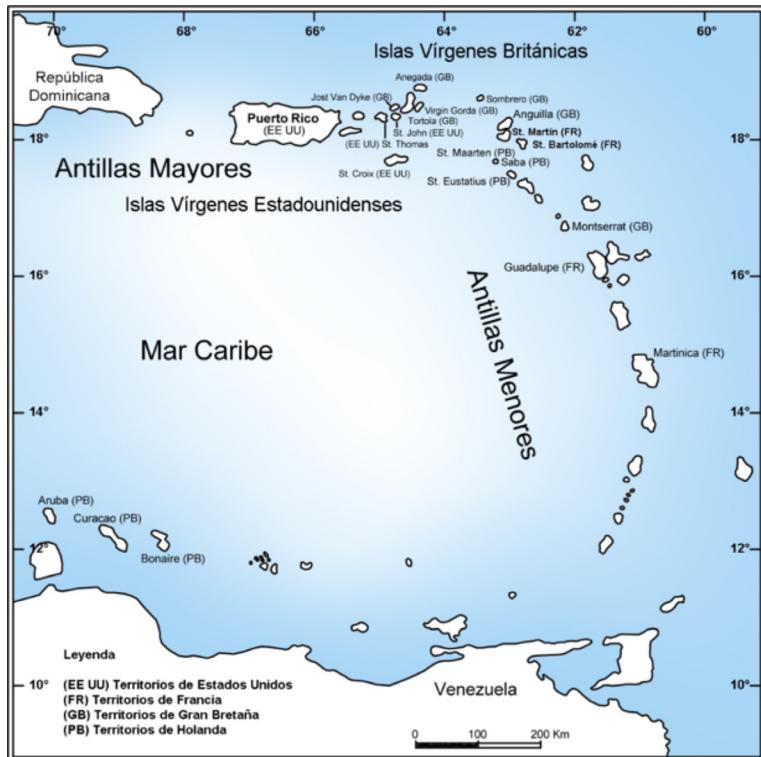
El desarrollo territorial en el caso de Puerto Rico

Puerto Rico es una isla ubicada al noreste del mar Caribe. Limita al norte con el Océano Atlántico, al sur con el mar Caribe, con el pasaje de las Islas Vírgenes al este y con el pasaje de la Mona al oeste. Las islas más cercanas son las Islas Vírgenes Estadounidenses al este y República Dominicana al oeste. Desde 1898 es un territorio no incorporado de los Estados Unidos de América debido a que fue cedido por España en la guerra hispanoamericana, lo que significa que no es un territorio en tránsito a convertirse en un estado de la Unión Norteamericana. Sin embargo, tampoco es libre y soberano, pues sigue bajos los poderes plenarios del Congreso de los Estados Unidos de América.

A partir de 1950 tiene un cierto grado de autonomía gracias a la Ley 600 (Congreso de Estados Unidos de América), con la cual, se les permitió a los puertorriqueños elegir un gobierno propio para la administración de los distintos asuntos internos y redactar la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que tiene la aprobación del Congreso de los Estados Unidos de América. A semejanza de la estructura gubernamental norteamericana, la isla cuenta con un poder ejecutivo, uno legislativo y otro judicial. El poder ejecutivo, a su vez, tiene una serie de instituciones como las oficinas del gobernador, los departamentos y agencias ejecutivas, y las corporaciones públicas.

Aunque la creación de un gobierno propio a mediados del siglo XX fue un factor importante para que los entes gubernamentales le prestaran más atención a los problemas de desarrollo de Puerto Rico, no hay que obviar las aportaciones realizadas por la última administración norteamericana en la isla. En 1941 Rexford Tugwell, el último gobernador norteamericano, inició un proceso de industrialización mediante la implantación de un modelo de sustitución de importaciones. Este modelo fue ampliamente cuestionado en Estados Unidos por instituir políticas económicas de corte socialistas en una realidad capitalista, pero sentó las bases de la industrialización, ya que el mismo gobierno financió la creación de una serie de industrias que años más tarde serían vendidas al sector privado, el cual, se lucró con el desarrollo de las mismas.

A partir de 1946 los gobernadores puertorriqueños comenzaron a implantar un modelo económico de modernización basado en la industrialización, mediante la atracción de capital extranjero con incentivos contributivos, mano de obra barata y acceso al mercado norteamericano. Este modelo tuvo logros notables en la vida de los habitantes de la isla. Las estadísticas de mortalidad infantil se redujeron, la esperanza de vida se incrementó drásticamente y el desempleo descendió. Como exponen Bosworth y Collins (2008: 23), la "isla disfrutó de un crecimiento económico muy rápido en las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, comparable al alcanzado por los llamados Tigres Asiáticos", por eso, no fue extraño que en 1965 se creara en la Universidad de Puerto Rico la Escuela Graduada de Planificación, a la cual asistían profesionales de toda Latinoamérica para aprender sobre el desarrollo económico alcanzado por Puerto Rico.

Figura 3: Mapa con la ubicación de Puerto Rico en el Caribe

Fuente: elaboración propia.

Pero estas estrategias económicas y de desarrollo ya no son ejemplo para ningún país del mundo, pues el libre comercio y la implantación de políticas económicas neoliberales desde mediados de la década 1990 llevaron a un descenso en los indicadores sociales en Puerto Rico. Incluso, hoy en día, dados sus problemas fiscales y contributivos se asemeja a la ciudad de Detroit (en el estado Michigan) o a Grecia. Ryan Felton (2015), en un artículo para el periódico *The Guardian*, expone que tanto la deuda fiscal de Puerto Rico como la de Detroit son de proporciones notables. En el primer caso, la deuda alcanza los 72 mil millones de dólares y en el segundo, los 18 mil millones. En el caso de Grecia, la deuda pública ronda los 353 mil millones de dólares (González, 2015).

Frente a este panorama, las últimas administraciones gubernamentales han buscado implantar estrategias económicas, políticas y sociales que brinden soluciones a una crisis generada por el gran endeudamiento de la isla. Dichas soluciones implican achicar el tamaño del gobierno, reducir el gasto público, e introducir una serie de impuestos y contribuciones que acrecientan los ingresos del estado. Pero estas políticas de austeridad fiscal no han tenido en cuenta la implementación de estrategias económicas para incrementar su base productiva. En ese sentido, no se ha pensado en una política económica que parta de dos realidades fundamentales: ser una isla sobre poblada de poca extensión territorial con recursos limitados y tener restricciones para el ejercicio del poder político.

Es en esta coyuntura histórica que se evalúa el concepto de desarrollo territorial, examinando aquellos aspectos del concepto

que podrían contribuir al desarrollo de Puerto Rico y la manera como las políticas o estrategias implantadas en la isla aportarían a la maduración del concepto general. Por lo tanto, vale la pena revisar cada una de las dimensiones que componen el concepto de desarrollo territorial para dar cuenta de esos aportes.

La primera dimensión del concepto de desarrollo territorial a examinar es la política institucional.

Con la aprobación de la *Ley de Municipios Autónomos de 1991* (ELA; 1991) se dio inicio a la descentralización política en Puerto Rico, lo que permitió que los municipios se hicieran responsables de la planificación de sus territorios mediante la preparación de planes de ordenación territorial, y el establecimiento de instituciones dirigidas a la ordenación municipal y a la gestión de los permisos de las actividades y usos del suelo. Además, la Ley les obligó a crear juntas de comunidades que tengan plena participación en la elaboración de los planes de ordenación territorial.

En esencia, la estructura gubernamental de Puerto Rico se ajusta institucionalmente a los preceptos que se buscan alcanzar con el concepto de desarrollo territorial: por un lado, se han delegado funciones a los ámbitos locales y, por otro, se han instituido procesos para garantizar la participación ciudadana. Sin embargo, se continúan realizando planes de ordenación territorial retrospectivos y planificaciones estáticas, en lugar de desarrollar estrategias dinámicas y sujetas al seguimiento y a la evaluación constante. En adición, es necesario que la Junta de Planificación de Puerto Rico, cuerpo asesor del gobierno en materia de desarrollo, asuma

su responsabilidad a nivel estatal de realizar estudios y proponer estrategias nacionales para la solución de los diversos problemas del país.

Con respecto a la dimensión política del desarrollo territorial de los países que están bajo el control de otro estado, las autoridades administradoras deben trabajar consistentemente para que las instituciones del territorio dependiente alcancen la libertad como lo establece el Artículo 73b de la *Carta Constitucional* de la ONU (1945). Es necesario que el territorio dependiente logre una libertad diplomática que le permita establecer relaciones con otros países que estime necesario para su desarrollo, de otra forma se le estarían obstruyendo sus posibilidades de desarrollo territorial, como es el caso de Puerto Rico.

En el ámbito político se pueden establecer compromisos y responsabilidades entre la autoridad administradora, y su territorio fideicometido. La gestión del territorio no es posible mientras las relaciones sean nebulosas o poco claras. En ese sentido, hay que reconocer los acuerdos concretos que ha establecido Reino Unido con sus territorios dependientes en materia económica, de derechos humanos y ambientales. Tales esfuerzos son vistos como positivos en las relaciones entre territorios. Lo que no puede suceder es mantener a los territorios en el abandono y el desamparo, pues la autoridad administradora estaría incumpliendo con la responsabilidad internacional de contribuir al desarrollo de sus territorios fideicometidos.

Del caso de estudio se pueden resaltar varios aprendizajes que podrían aportar al desarrollo territorial de otros países. Es importante destacar que, como parte de los procesos de modernización de Puerto Rico, se hizo hincapié en la planificación del territorio. Toda aspiración de desarrollo fue encargada a una institución que estuviera dedicada sólo a este menester. En este caso esa institución fue la Junta de Planificación, la cual fue concebida originalmente como un cuarto poder dentro de la estructura republicana de gobierno. Se trató de una postura de avanzada, porque la planificación no puede ser acotada a períodos electorales, sino que debe tener continuidad en el tiempo.

Por lo tanto, es valioso el establecimiento de una institución dedicada a la planificación territorial, que no solo se dedique a la preparación de planes de ordenamiento nacionales, sino que garantice su cumplimiento. Para el concepto de desarrollo territorial, un aspecto a rescatar de la planificación puertorriqueña es que esta institución es dirigida por una junta integrada por profesionales de diversas áreas del conocimiento y no por una sola persona. De igual manera, funge como revisora y certificadora de los presupuestos estatales o nacionales, de manera que pueda validarse que los mismos van en la dirección correcta para alcanzar los planes de desarrollo propuestos.

Esta concepción es revolucionaria porque parte de la idea de que ningún plan de desarrollo será fácil de cumplir si no se obligan a los gobernantes de turno a que incluyan dentro de sus presupuestos el logro de las estrategias y proyectos diseñados para el país. Probablemente, con un tipo de arreglo constitucional como este, se eliminaría la queja frecuente de que "hay buenos planes,

pero con el cambio de cada administración se pierde el logro de los objetivos a largo plazo". Hay que aceptar que las instituciones políticas no son entidades estáticas, por el contrario, deben ser un instrumento para el mejoramiento de la sociedad. Si eso significa cambiar la concepción de los tres poderes republicanos (ejecutivo, legislativo y judicial) que han matizado el desarrollo de los países, es pertinente tenerlo en consideración por el bien de la sociedad.

Lo que no se puede permitir es que el estado pierda su rol como agente en la distribución de los beneficios sociales. En la visión neoliberal el estado se proyecta como un ente facilitador del sector privado para que este logre acceso al libre mercado. No obstante, en la actualidad el estado mantiene ciertas funciones importantes en los territorios que no deben ser delegadas al sector privado. La falta de regulaciones al sector privado es la causa de diversas crisis económicas que, tarde o temprano, han llevado a que los gobiernos tengan que entrar a regular los mercados. Por lo tanto, como establece el concepto de desarrollo territorial, las instituciones políticas tienen que asumir su responsabilidad histórica de gobernar y dejar de buscar subterfugios para evadir lo que les toca hacer.

Este reconocimiento del estado, como un agente importante del desarrollo territorial, no implica volver a instaurar un estado benefactor que todo lo controla. El desarrollo territorial busca conformar un estado que sea más sensible a la sociedad, la cual debe estar involucrada en la toma de decisiones, por eso es importante la participación ciudadana como una expresión verdadera de los procesos democráticos.

Ya no se trata de elegir unos funcionarios para que tomen las decisiones del país, sino que se debe conformar una estructura de gobierno que tenga espacio para insertar a la ciudadanía en la toma de decisiones con el fin de dar solución a sus problemas y aspiraciones. Esto implica trascender de una participación en donde la población sólo emite comentarios a propuestas elaboradas por el gobierno en alguna vista pública, a una participación positiva en la cual el ciudadano puede exponer cómo quiere que el gobierno haga las cosas y a qué se deben destinar los recursos económicos. Lo anterior significa un cambio trascendental a la hora de planificar, desarrollar e implantar políticas públicas en un territorio, pero para ello se requiere de un ciudadano informado, y con una determinada cultura económica y política.

A nivel económico productivo, Puerto Rico podría beneficiarse realizando cambios y transformaciones en sus entornos productivos para insertarse en diversos mercados. Debe valorar la generación de estrategias de especialización productiva en varios sectores económicos, cuestionar las ideas de generación de entornos innovadores que se han presentado y prestar atención al concepto de competitividad sistémica. A la hora de elaborar políticas económicas, es importante tener en cuenta este último elemento porque hay nuevas formas de hacer competitivos a los territorios, más allá de las políticas que ofrecen mano de obra barata, políticas ambientales laxas y exenciones contributivas.

La especialización productiva es una estrategia de desarrollo basada en la lógica de que los países deben promover aquellos productos o servicios que aporten mayores beneficios en

terminos de capital y mano de obra. En ese sentido, hay un reconocimiento de la explotación de los recursos endógenos, pero perfeccionándolos mediante técnicas, capacidades e incremento de su calidad. En Puerto Rico se han explotado las capacidades y habilidades de la mano de obra en muchas actividades especializadas, ya sea en la producción de manufactura intensiva o de alta tecnología. El problema con esta producción es que no surge de un reconocimiento de las habilidades del puertorriqueño, sino de los intereses y necesidades industriales de los Estados Unidos.

Por la condición de dependencia aquí expuesta, una vez cambian las necesidades industriales de Estados Unidos, se transforman las estrategias de desarrollo de Puerto Rico sin que ello represente una verdadera especialización productiva. Por lo tanto, urge que la economía de la isla se especialice en productos y servicios coherentes con su realidad geográfica, pero sobre todo, que se exploten las capacidades de la mano de obra y los recursos físicos disponibles.

Es conveniente revisar la concepción de innovación que se tiene en las políticas gubernamentales, pues las mismas trascienden la idea simple de atraer industrias que estén a la vanguardia de los últimos descubrimientos científicos. Por ejemplo, durante la administración del gobernador Aníbal Acevedo Vilá (2006: 8) se propuso "insertar a Puerto Rico en la economía del conocimiento, creando un centro de excelencia en biotecnología, ingeniería e informática". Sin embargo, esta estrategia no logró su cometido debido a que se contemplaba la atracción de industrias extranjeras, basadas en la innovación y no en el hacer de los puertorriqueños, individuos capaces para exportar sus ideas, inventos o hallazgos.

La innovación, como expone Antonio Pulido (2005: 9), es "un proceso complejo de creación y transformación del conocimiento adicional disponible, en nuevas soluciones para los problemas que se plantea la humanidad en su propia evolución". En ese sentido, hay que despojarse de las concepciones falsas que se han desarrollado sobre la innovación y la economía del conocimiento. Se deben rescatar las ideas de Schumpeter sobre la innovación, la cual consta de una combinación de factores entre los que se encuentran: la introducción de un nuevo bien o nueva calidad de bien, el empleo de un nuevo método de producción o de comercialización de bienes, la apertura de nuevos mercados, la conquista de una nueva fuente de materia prima o bien manufacturado, y la reorganización de una o varias industrias (Hidalgo, 1998).

Por su parte, la competitividad sistémica, concepto que se gesta durante los años noventa del siglo veinte a partir de trabajos académicos elaborados por el Instituto Alemán del Desarrollo, surge como un cuestionamiento al enfoque neoliberal sobre las políticas económicas y la delegación de la responsabilidad de la competitividad a las empresas, como plantea la profesora Guadalupe García (2009) en un artículo para la *Revista Universidad de Sonora*. La crítica principal que este concepto le hace al neoliberalismo es que no se debe identificar el desarrollo con la capacidad exportadora que tiene una economía y su participación en los mercados externos.

El enfoque sistémico plantea que la competitividad industrial no surge espontáneamente de la modificación del contexto macro, ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu empresarial del nivel micro. La competitividad sobreviene debido a un patrón de interacciones complejas y dinámicas entre el estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de una sociedad, agregando a los niveles macro y micro los niveles meta y meso. A cada nivel le corresponden diversas actividades para que ocurra la competitividad de un territorio.

A nivel meta, como exponen Esser et al. (1996), se debe superar la fragmentación social y mejorar la capacidad de aprendizaje para responder con prontitud y eficacia a los requerimientos de ajuste. Por lo tanto, en este nivel hay que procurar desarrollar una integración social y una transformación de la sociedad. En el caso de Puerto Rico, esa transformación social podría lograrse si el capital humano y sus ideas se organizan para que salgan del ámbito local hacia el nacional o el internacional.

A nivel macro, el concepto de competitividad sistémica hace un llamado a que se atiendan las políticas presupuestarias, fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y de competencia. De acuerdo con Esser et al. (1994), las experiencias de los años setenta y ochenta del siglo veinte han demostrado que un marco macroeconómico inestable perjudica de forma sustancial la capacidad de funcionamiento de los mercados de factores y productos. Entre las fuentes para esta inestabilidad se encuentran los abultados déficits presupuestarios y de balanza de pagos.

En este momento, Puerto Rico se encuentra en una inestabilidad macroeconómica que afecta todos los aspectos de la vida en sociedad. Es por tal motivo que se han hecho restructuraciones fiscales y presupuestarias para cumplir con el pago de los créditos contraídos y los gastos recurrentes del gobierno. Aquí se podría poner en práctica el concepto de competitividad sistémica, pues entre las recomendaciones dadas para lograr la estabilidad se encuentra la toma de medidas de consolidación de los gastos consuntivos, la supresión de los privilegios para distintos grupos de interés y la reducción de los puestos superfluos, entre ellos los militares (Esser et al., 1994).

El nivel meso está constituido por el logro de una serie de políticas en el ámbito público y privado en las áreas de infraestructura física e industrial, educación, tecnología, medio ambiente, importaciones y exportaciones. El concepto también propone el desarrollo de políticas regionales. Para Esser et al. (1996) la competitividad se materializa en el nivel meso, ya que este es el espacio donde se coordinan las acciones de los actores sociales. Por lo mismo, los potenciales se circunscriben a una zona geográfica, que al poseer un determinado arreglo institucional y organizativo, no puede ser exportado e importado a otros lugares. El potencial de un lugar y la organización de sus actividades es lo que hace que se desarrollen ventajas competitivas.

Tener en consideración estos planteamientos es trascendental porque rompen con la idea de que los bajos niveles salariales y los beneficios en tasas fiscales son el atractivo prioritario para la

creación de nuevas empresas, antes que la localización. En el caso de los territorios dependientes es valioso ese quiebre, ya que desmitifica la idea de que la extensión territorial y geográfica es una limitación para el desarrollo. Los territorios dependientes, a pesar de su tamaño, tienen oportunidades de inserción en el comercio internacional si logran engranar sus instituciones con relación a sus recursos y capacidades.

Para los territorios, estas oportunidades pueden hacerse más efectivas si se tiene el conocimiento de los cambios que se han generado a nivel micro. Esser et al. (1994) comentan que para la década de 1980 los países industrializados y en desarrollo tuvieron una fase de cambios radicales en el nivel micro. Estos cambios se han cristalizado en unas nuevas prácticas de producción que se resumen en los términos de producción ajustada (*lean production*), ingeniería simultánea (*simultaneous engineering*) y justo en tiempo (*just-in-time*).

Tal realidad implica un cambio en la organización productiva, ya que se busca acortar los tiempos en la producción mediante las celdas o islas de fabricación, aumentando la eficiencia de los procesos y disminuyendo los costos. Esto requiere de la reorganización del suministro de manera que se reduzcan los proveedores directos o se integren en el proceso. Otro cambio importante es la integración de los procesos de desarrollo, fabricación y comercialización (Esser et al., 1996).

La consideración de estos cambios en la producción mundial a nivel micro podría insertar a Puerto Rico en las cadenas de fabricación de muchos productos que vienen a América y pasan por el Caribe antes de llegar a su destino final. Uno de los grandes activos que tiene Puerto Rico es su ubicación geográfica y sus ventajas con respecto al transporte marítimo. Por las costas de este país pasan cientos de barcos con toneladas de cargas que no tienen ningún impacto en la economía y desarrollo del país, por tal razón, sería positivo que se realicen estudios del comportamiento del tráfico marítimo. Para este propósito es necesario conocer las estadísticas de cuántos barcos pasan por el área, cuáles son las compañías de navegación, qué tipo de carga llevan y a cuáles destinos se dirigen. El conocimiento de esta información le permitiría a Puerto Rico capitalizar esta actividad para su desarrollo empresarial.

Es preciso resaltar que el concepto de desarrollo territorial hasta este momento no contempla la cooperación dentro de sus estrategias económicas. La lógica económica se ha centrado en la competencia e inserción en las cadenas de valor, no así en el fomento de procesos económicos basados en la complementariedad y ayuda entre países, aunque existe una interdependencia que requiere ser considerada. Por ello, hay que retomar las teorías estructuralistas latinoamericanas que alertan sobre la existencia de una dependencia entre los países desarrollados y los que están en desarrollo. Hoy, esta dependencia está en función del enriquecimiento de unos pocos y no en la preponderancia que tienen los países menos desarrollados en el sostentimiento de la vida humana y en los procesos económicos. Las actividades primarias y secundarias de producción siguen siendo importantes, aunque no tengan gran valor en la cadena de producción.

Por lo tanto, en el ámbito económico hay que empezar a romper con la lógica caracterizada por la competencia, para sustituirla por la lógica de la cooperación. Esta lógica no es utópica, pues como plantean Martín, Díaz y Rodríguez (2014) hay iniciativas como la Cooperación Sur-Sur que demuestran que otras formas de actuar son posibles. En este caso, países latinoamericanos cooperan con países africanos para llegar a objetivos comunes en ámbitos políticos, económicos y técnicos. Esta cooperación es multidimensional, ya que abarca áreas como el comercio, las finanzas y las inversiones, así como el intercambio de conocimiento, habilidades y experiencias técnicas entre países en desarrollo.

Resta ahora prestar atención a dos dimensiones del desarrollo territorial conformadas por el ambiente y la sociedad. Estas dimensiones deberían manifestar los logros en los avances económicos y políticos. El fin último de las riquezas debe ser que las personas tengan mejores condiciones de vida. Como establece el concepto de desarrollo territorial, las riquezas acumuladas deben destinarse a construir entornos sociales que permitan alcanzar un desarrollo humano. Es decir, un desarrollo donde los actores de determinado territorio exploten al máximo sus capacidades, y cubran sus necesidades e intereses.

El territorio dependiente estudiado demuestra que tal logro no se cumple porque las riquezas que se generan no se traducen en una vida mejor para los puertorriqueños. El capital intelectual y los conocimientos adquiridos por sus ciudadanos no se aprovechan en función de su desarrollo. Además, un sentimiento de inferioridad y miedo hacia el futuro se ha convertido en la gran estrategia para mantener el sistema económico de la isla en la inmovilidad y el conformismo.

Por lo tanto, "hace falta un espíritu de lucha y de insurgencia, que permitan la transformación de la sociedad" como expresa la socióloga urbana Liliana Cotto (2014). Los modelos de desarrollo son fruto de una ideología, por eso requieren ser debatidos y cuestionados en el ámbito del pensamiento y de las ideas, pero también de la vida cotidiana.

Anastasio Ovejero (2008) contribuye a esta reflexión cuando expone que las soluciones a los problemas de la desigualdad y de la pobreza son posibles, pero se requiere de una cooperación verdadera y solidaridad entre países. Los países desarrollados deben cumplir con los compromisos que han contraído en la *Declaración del Milenio*, mientras que los países receptores tienen que comprometerse con la generación de un ambiente donde las ayudas recibidas rindan los resultados esperados, en ese sentido las ayudas tienen que verse como una inversión más que un gasto. Dado que el mundo está interconectado, las ayudas contra la pobreza y la desigualdad se convierten en "una inversión en la prosperidad compartida, la seguridad colectiva y el futuro común" (Ovejero, 2008: 119).

La incorporación de los planteamientos de Ovejero (2008) y de Cotto (2014) al concepto de desarrollo territorial podrían hacer de este uno más completo en el ámbito social. Para alcanzar el logro de la dimensión sociocultural se requiere una educación liberadora y crítica. No se trata únicamente de cumplir con el

requerimiento de elevar los índices de alfabetismo y de niños que asisten a una escuela, por el contrario, se necesita crear en los niños un pensamiento proactivo que contribuya a la solución de los problemas sociales.

De acuerdo con Ovejero (2008) debe existir una ética internacional para el cumplimiento de los acuerdos que se han establecido en pos del mejoramiento de la vida social, al igual que los relativos a los territorios dependientes. Específicamente, se requiere el cumplimiento de la *Carta Constitucional* de la ONU (1945) en materia de territorios fideicometidos, que establece en el Artículo 73, Sección D que las autoridades administradoras deben “promover medidas constructivas de desarrollo, estimular la investigación, y cooperar unos con otros [...] para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico”.

El monitoreo constante de los indicadores del desarrollo humano es indispensable para el cumplimiento de estos compromisos. Los datos de este indicador se producen para gran parte de los países independientes reconocidos por la ONU, pero no para los territorios dependientes. En el caso de estudio, el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico está preparando el *Primer Informe de Desarrollo Humano de Puerto Rico* para tener una base de comparación del desempeño de este país. A la fecha no se ha culminado, aunque estaba planeado para 2016. Lo anterior está en sintonía con la consideración del desarrollo humano como componente asociado al desarrollo territorial.

Finalmente, la dimensión ambiental del concepto de desarrollo territorial plantea que la construcción social no debe estar reñida con el ambiente, pues es necesario que haya un equilibrio en la valoración del patrimonio natural y cultural. Para este equilibrio se ha considerado la adopción de políticas asociadas al desarrollo sustentable, el cual se ha convertido en la estrategia ineludible de los países en materia ambiental. El problema con este concepto es que ha sido trivializado en la solución de los problemas ambientales. Los candidatos políticos e instituciones públicas plantean tener políticas asociadas a la sustentabilidad, pero hay que cuestionar si se trabaja verdaderamente para lograr estas políticas ambientales.

El caso de estudio muestra esta contradicción, ya que muchas políticas públicas incorporan el concepto de sustentabilidad, pero en la práctica los modelos de urbanización y desarrollo demuestran lo contrario. En 1995, bajo la administración del exgobernador Pedro Rosselló González, se aprobaron los *Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico*, un documento de avanzada que incorporaba muchas estrategias del concepto de desarrollo sustentable. En el mismo se establece una sección completa para la descripción de las metas y objetivos de las políticas públicas en Puerto Rico con relación a los recursos

naturales, ambientales y culturales. En ese sentido la meta ambiental de la isla es mantener y proteger el “medio ambiente promoviendo la conservación, preservación y el uso juicioso” de los “recursos naturales, ambientales, históricos y culturales” (Junta de Planificación, 1995).

A pesar de la política pública existente, se ha seguido implementado un modelo de desarrollo suburbano que consume los recursos limitados de la isla y donde se promueve el automóvil como único medio de transporte. Por tal motivo, en los últimos años en círculos académicos y sociales se ha planteado la incorporación del concepto de desarrollo inteligente en las políticas públicas del país. Esto implica reunir un conjunto de estrategias de planificación y desarrollo urbano que sean más sensibles al ambiente y a las comunidades. Para ello, se requiere hacer un cambio institucional que transforme el financiamiento de la vivienda en Puerto Rico.

El Congreso de Estados Unidos elaboró en 1934 una ley de vivienda nacional que respalda el financiamiento de residencias unifamiliares suburbanas por parte del gobierno federal (Congress of The United States of America, 1934). Entre más distantes de las ciudades se ubiquen los individuos, más posibilidades tienen de adquirir una vivienda que sea financiada por el gobierno. Por tal motivo, inversionistas y desarrolladores han adquirido terrenos agrícolas y forestales con el fin de convertirlos en terrenos urbanos. Mientras esas políticas de vivienda no cambien y se desincentive la construcción de viviendas dispersas en Estados Unidos, se dificultará en Puerto Rico el desarrollar de políticas más prudentes para la utilización de los recursos limitados del suelo. Pero no está de más exponer el concepto de desarrollo inteligente para que sea considerado por países que son independientes.

Una contribución al concepto de desarrollo territorial que hace el caso de estudio es la consideración de la vulnerabilidad ambiental y la resiliencia. Puerto Rico, como otros territorios insulares, está expuesto a los efectos dramáticos producidos por el cambio climático. En esta isla son cada vez más frecuentes los fenómenos ciclónicos intensos, la reducción en los patrones de lluvia y los efectos del incremento de los niveles del mar. Ante los efectos atmosféricos, los ciudadanos han tenido que hacerse resistentes a los mismos, introduciendo cambios en sus viviendas o en sus estilos de vida.

Las prácticas sustentables ya no son suficientes para atender los problemas ambientales que el ser humano ha generado, por eso, a estas discusiones se han tenido que agregar los temas de vulnerabilidad ambiental y resiliencia. Hoy en día es necesario desarrollar los territorios considerando estrategias que reduzcan los efectos del cambio climático y la propensión a desastres por fenómenos ambientales. Para ello, es urgente planificar el territorio reconociendo que hay lugares más expuestos a esos desastres, y que las ciudades o comunidades requieren implementar estrategias que les permitan recuperarse de los mismos.

Conclusión

De la evaluación realizada del concepto de desarrollo territorial en el caso de Puerto Rico se puede concluir que es útil para emprender acciones que atiendan problemas en ámbitos políticos, económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, el concepto no debe convertirse en una receta universal ya que el mismo, como se comprobó en este caso de estudio, debe ajustarse para adaptarse a las diversas realidades territoriales.

Es importante establecer que el concepto de desarrollo territorial se ha construido desde la realidad de los territorios independientes y no de los territorios con limitaciones en los poderes del estado. Por ese motivo, al analizarlo a la luz del caso de estudio se obviaron los temas relacionados con la política regional, la política monetaria y la política cambiaria. Los territorios dependientes no tienen injerencia en ellas, pues están a merced de su autoridad administradora, lo cual requiere que el concepto de desarrollo territorial se haga operativo para otro tipo de territorios.

El caso de estudio, además, corroboró la vigencia y validez de conceptos asociados al desarrollo territorial como la planificación estratégica, la descentralización, el desarrollo local, el desarrollo sostenible, la competitividad sistémica y la especialización productiva. Estos conceptos no son ajenos al territorio dependiente en estudio, pues se encuentran en sus estrategias de desarrollo y en sus políticas públicas. No obstante, se requiere seguir buscando

su implantación, pues algunos de ellos están lejos de lo que se espera como resultado para los territorios.

Por otro lado, de la discusión teórica del desarrollo territorial se deduce que es necesario tener en cuenta la cooperación, la ética internacional, el desarrollo inteligente, la vulnerabilidad ambiental y la resiliencia. Adicionalmente, se podría considerar una modificación en el sistema republicano de gobierno para incorporar un cuarto poder dedicado a la planificación territorial.

Finalmente, del análisis realizado se desprende la necesidad de ajustar dentro del concepto términos como la innovación y el desarrollo humano. En cuanto a la innovación, hay que trascender la idea de que sólo se alcanza mediante cambios productivos en áreas de informática y tecnología. El espectro de los procesos que pueden considerarse como innovación es mucho más amplio del que se suele asociar.

El desarrollo humano, por otro lado, requiere un ajuste conceptual, pues se ha relacionado únicamente con los indicadores de los protocolos de medición de la Organización de las Naciones Unidas: la salud (capacidad de tener una vida larga y saludable), la educación (la capacidad de enfrentarse al mundo con suficientes conocimientos) y la renta (la capacidad de tener acceso a los bienes de consumo). Sin embargo, en esta medición no se considera la necesidad del ser humano de tener acceso a los espacios públicos y el derecho a la ciudad. En ese sentido, al asociar estos otros conceptos al de desarrollo territorial se podrían cubrir las carencias que tiene el concepto de desarrollo humano. 

Bibliografía

- ACEVEDO VILÁ, A. (2006). *Plan de desarrollo económico y transformación de gobierno para Puerto Rico*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- ARMSTRONG, H. W. y READ, R. (2000). "Comparing the economic performance of dependent territories and sovereign microstates". *Economic Development and Cultural Change*, 48 (2): 285-306.
- BECERRA, F. A. y PINO, J. R. (2005). "Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba". *Economía, Sociedad y Territorio*, V (17): 85-119.
- BERVEJILLO, F. (1995). *Territorios en la globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
- BOISIER, S. (2004). "Desarrollo territorial y descentralización. Desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *Eure*, XXX (90): 27-40.
- BOSWORTH, B. P. y COLLINS, S. M. (2008). "El crecimiento económico". En: S. M. Collins, B. P. Bosworth y M. A. Soto-Class (eds.), *Restablecer el crecimiento en Puerto Rico: panorama y alternativas*. Bogotá: Centro para la Nueva Economía, pp. 23-37.
- BRIGUGLIO, L. (1995). "Small Island Developing States and their economic vulnerabilities". *World Development*, 23 (9): 1615-1632.
- CEDET. (2011). *Qué es desarrollo económico territorial*. Quito: Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial.
- CLAVERÍAS, R. (2006). *Desarrollo territorial y nueva ruralidad en Perú*. Lima: Centro de Investigación, Educación y Desarrollo, CIED.
- LEGG, P. (2011). "Independence movements in the Caribbean: withering on the vine?" Edinburgo: University of Edinburgh, ponencia presentada en el International workshop Island Independence Movements in the 21st Century. Consultado en: <http://studylib.net/doc/7580322/independence-movements-in-the-caribbean--withering>
- CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. (1950). *Ley 600*. Washington D. C.: Congreso de Estados Unidos.
- CONGRESS OF THE UNITED STATE OF AMERICA. (1934). *National Housing Act (Public Law 73-479)*. Washington D. C.: Congress of The United State of America.
- COTTO, L. (2014, noviembre 15). "Entrevista sobre los efectos de la condición de territorio dependiente en la dimensión socio-cultural del desarrollo territorial". San Juan, entrevista realizada por O. H. Estrada.
- DDTS. (2009). *Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y Departamento de Planeación Nacional.
- DI FILIPPO, M. S. (2008). *El enfoque de desarrollo territorial del INTA*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA.
- ELA. (1991). *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- ESSER, K., et al. (1996). "Competitividad sistémica". *Revista de la CEPAL*, 59: 39-52.
- ESSER, K., et al. (1994). *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- ESTRADA, O. H. (2015). *La condición de territorio dependiente y su efecto en los procesos del desarrollo territorial: Puerto Rico de 1898-2015*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, tesis para obtener el grado de Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad.
- FAO. (2005). *Desarrollo territorial participativo y negociado*. Washington, D.C.: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.
- FELTON, R. (2015, julio 11). "Puerto Ricans living in Detroit: a view to two crises highlights 'powerlessness'". *The Guardian*. Consultado en: <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/11/puerto-rico-detroit-bankruptcy-debt-crisis>
- GARCÍA, G. (2009). "El concepto de competitividad sistémica". *Revista Universidad de Sonora*, 25: 29-31.
- GONZÁLEZ, J. (2015, julio 9). "Puerto Rico a cambio de Grecia". *El Nuevo Día*. Consultado en: <http://www.elnuevodia.com/negocios/finanzas/nota/puertoricoacambiodegrecia-2071093/>
- GOVERNMENT OF ANGUILLA y EUROPEAN COMMISSION. (2012). *Single Programming Document of Anguilla under the 10th European Development Fund*. Bruselas: European Commission.
- GOVERNMENT OF ARUBA y EUROPEAN COMMISSION. (2011). *Single Programming Document of Aruba under the 10th European Development Fund*. Bruselas: European Commission.
- GOVERNMENT OF SAINT HELENA y EUROPEAN COMMISSION. (2004). *St Helena & Dependencies Single Programming Documents & Initiative Programme 2004-2007*. Bruselas: European Commission.
- GREAT BRITAIN GOVERNMENT. (1981). *British Nationality Act*. London: H.M.S.O.
- HIDALGO, A. L. (1998). *El pensamiento económico sobre desarrollo: de los mercantilistas al PNUD*. Andalucía: Universidad de Huelva.
- JUNTA DE PLANIFICACIÓN. (1995). *Objetivos y políticas públicas del plan de usos de terrenos de Puerto Rico*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- MARTÍN, M., DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, E. (2014). *Un modo de afrontar la ciudad africana*. Madrid: Casa África.
- MÉNDEZ, R. (2002). "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *Eure*, XXVIII (84): 63-83.
- MIDEPLAN. (2005). *Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- ONU. (1992). *Problemas y necesidades especiales de los países insulares en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU. (1945). *Carta Constitucional de las Naciones Unidas*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- OVEJERO, A. (2008). "Desigualdad, subdesarrollo y pobreza en la actual globalización ultraliberal". *Eikasia. Revista de Filosofía*, III (18): 107-177.
- PCGN. (2012). *Names of dependent territories, United Kingdom Overseas Territories, and other entities*. London: Permanent Committee on Geographical Names.
- PECQUEUR, B. (2013). "Territorial development. A new approach to development processes for the economies of the developing countries". *Interthesis*, 10 (2): 8-32.
- PIEDRACUEVA, M. (2012). "Aportes metodológicos de la teoría del desarrollo territorial". *Nera*, 15 (21): 69-78.
- PULIDO, A. (2005). *La innovación en el siglo XXI*. Madrid: Centro de Predicción Económica, CEPREDE y Universidad Autónoma de Madrid.
- RAMÍREZ, B. R. (2011). "Espacio y política en el desarrollo territorial". *Economía, Sociedad y Territorio*, XI (37): 553-573.
- SCHNEIDER, S. y PEYRÉ, I. G. (2006). "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En: M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (eds.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 71-102.
- US DEPARTMENT OF STATE. (2011). *Dependencies and Areas of Special Sovereignty*. Washington, D.C.: United States Department of State.