

01084  
G



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
POSGRADO EN GEOGRAFÍA

**POLÍTICAS LATINOAMERICANAS DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL:  
Realidades y desafíos**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN GEOGRAFÍA

P R E S E N T A:

**ÁNGEL MIGUEL MASSIRIS CABEZA**

COMITÉ TUTORAL

Dra. Atlántida Coll-Hurtado (principal)  
Dr. Adrián Guillermo Aguilar  
Dr. Luis Chías Becerril

I



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# **PAGINACIÓN DISCONTINUA**

***A la memoria de los académicos***

**ALBERTO ALZATE PATIÑO  
MISAEAL DÍAZ URZOLA  
JAMES PEREZ CHIMÁ**

***inmolados en el conflicto armado interno que padecemos los colombianos***

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo receptional.  
NOMBRE: Angel Massimo C.

FECHA: junio 30 de 2003

FIRMA: 



## AGRADECIMENTOS

El presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo de diversas personas e instituciones. Agradezco, en primera instancia, a los integrantes del comité tutorial conformado por los doctores Atlántida Coll-Hurtado, Adrián Guillermo Aguilar y Luis Chías Beceril, quienes con sus observaciones y consejos contribuyeron significativamente al resultado que presento. Asimismo, deseo agradecer a los doctores Georgina Calderón Aragón, María Inés Ortiz Álvarez, José López García y David Velázquez Torres quienes en su calidad de sinodales y miembros del jurado contribuyeron con sus observaciones a mejorar la calidad de este trabajo.

Agradezco también al Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) por la comisión de estudios que se me otorgó para poder viajar hasta la ciudad de México, así como al profesor Miguel Medina por el permanente estímulo dado.

Quiero reconocer también el invaluable apoyo recibido del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en especial de los doctores José Luis Palacio Prieto(Director) y Ma. Teresa Sánchez Salazar (Secretaria Académica) quienes me dieron cobijo en las instalaciones del instituto, facilitándome un espacio de trabajo, cómodo, agradable y equipado con herramientas imprescindibles para mi investigación. Del mismo modo, a la Universidad Autónoma del Estado México, en cabeza de la maestra Marcela Virginia Santana Juárez por las oportunidades brindadas y al doctor Alberto Mendoza Morales de la Sociedad Geográfica de Colombia por su amistad y apoyo.

Doy las gracias a los maestros Armando García de León, Oralia Oropeza Orozco, Mario Arturo Ortiz Pérez, Eurosia Carrascal Domínguez y Laura Luna González, así como a los doctores José Omar Moncada Maya, Javier Delgado Campos y Norma Martínez Laguna y a Lety, Magda, Imelda y Moni, todos del Instituto de Geografía de la UNAM, por las manifestaciones de aprecio recibidas.

De igual manera manifiesto mi gratitud a mis colegas Hilda Sarmiento Gómez de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y José Luis Cadena por su apoyo en la revisión de los textos, al igual que a Concepción Ceja Mena y Anuar Martínez de la UNAM por su ayuda en la organización del material gráfico y de tablas, así como a Ana Patricia Vela en la ciudad de Pasto (Nariño, Colombia) y Fabio Vélez Macías en la ciudad de Medellín (Antioquia, Colombia) por su colaboración en la consecución de información valiosa para la investigación.

Finalmente, deseo reconocer la invaluable cuota de sacrificio de mi esposa e hijos para soportar mis largas ausencias de Colombia y su decisión plena de apoyarme en el logro de mi meta. A mi esposa Diana Luz y a mis hijos Diana Marcela, Andrés Arturo y Ángel Arnulfo, mi eterno agradecimiento por su comprensión y apoyo.

Ángel Massiñs Cabeza  
México, D.F. Ciudad Universitaria, junio de 2003

## TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE TABLAS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE MAPAS	x
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	<b>5</b>
1.1 ¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?	5
1.2 ENFOQUES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	9
1.3 CUALIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	11
1.3.1 Proceso planificado	10
1.3.2 Carácter global y coordinado	12
1.3.3 Carácter prospectivo-estratégico	14
1.3.4 Carácter democrático	17
1.4 OBJETIVOS Y CONTENIDOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SEGÚN LA ESCALA	18
1.5 GEOGRAFÍA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	20
1.5.1 Relación entre organización del espacio y ordenamiento territorial	21
1.5.2 Principios espaciales y prácticas socioespaciales ligadas al ordenamiento territorial	22
1.6 PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: PRECISIONES TERMINOLÓGICAS	29
1.6.1 Planeación y planificación	29
1.6.2 Planificación global, sectorial y espacial	30
1.6.3 Política regional y planificación regional	30
1.6.4 Planificación regional y planificación territorial	31
1.6.5 Planificación territorial y ordenamiento territorial	31
1.7 ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DEL CAPITALISMO GLOBAL	31
1.7.1 Los nuevos procesos económicos globales	31
1.7.2 Lugar, territorio y nueva espacialidad asociada a los procesos económicos globales	33
1.7.3 Ordenamiento territorial en el marco de la globalización: la	

lógica del capital vs. la lógica del ordenamiento territorial	35
<b>CAPÍTULO 2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO EUROPEO</b>	<b>38</b>
2.1 ANTECEDENTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EUROPEO	38
2.2 CONCEPTO Y ALCANCES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EUROPEO	43
2.3 VISIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	45
2.3.1 Carácter descentralizado de la política y cobertura territorial amplia de los planes de OT	45
2.3.2 Regulación jurídica sistemática y completa	47
2.3.3 Sólida organización institucional para la gestión coordinada	47
2.3.4 Amplia participación social en la formulación de los planes	55
2.4 NATURALEZA DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EUROPEOS	55
<b>CAPÍTULO 3. POLÍTICAS LATINOAMERICANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	<b>61</b>
3.1 ANTECEDENTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA	61
3.1.1 Orígenes de la planificación en América Latina	61
3.1.2 La planificación regional: objetivos y estrategias	64
3.1.3 Debilidades de la planificación en América Latina	68
3.1.4 Nuevos enfoques de planificación: ecodesarrollo, desarrollo sustentable y ordenamiento territorial	70
3.2 VISIÓN GLOBAL DE LA POLÍTICA LATINOAMERICANA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	74
3.2.1 Origen y naturaleza diversa	74
3.2.2 Desarrollo incipiente y problemas asociados	79
3.2.3 Intención de articulación con las políticas sectoriales	86
3.2.4 Débil visión prospectiva	89
3.2.5 Escasa participación social	91
3.3 POLÍTICA EUROPEA Y LATINOAMERICANA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS	92

3.3.1	Puntos de encuentro	92
3.3.2	Puntos de desencuentros	94
<b>CAPÍTULO 4.</b>	<b>POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA Y MÉXICO. CASOS DE ESTUDIO</b>	<b>96</b>
4.1	EL CASO DE COLOMBIA	96
4.1.1	Antecedentes y elementos contextuales del ordenamiento territorial en Colombia	96
4.1.2	Política colombiana de ordenamiento territorial	107
4.1.3	Debilidades de la política colombiana de ordenamiento territorial	116
4.1.4	Logros de la política de OT municipal y distrital	131
4.2	EL CASO DE MÉXICO	132
4.2.1	Antecedentes y elementos contextuales del ordenamiento territorial en México	132
4.2.2	Política mexicana de ordenamiento territorial	145
4.2.3	Debilidades del ordenamiento territorial en México	151
4.2.4	Desafíos del ordenamiento territorial mexicano	156
<b>CAPÍTULO 5.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>160</b>
5.1	HILOS CONDUCTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA	160
5.2	CONCEPCIÓN Y ALCANCES DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y LATINOAMERICANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	161
5.2.1	Concepción y alcances de las políticas europeas	161
5.2.2	Concepción y alcances de las políticas latinoamericanas	162
5.3	FACTORES QUE CONDICIONAN O DETERMINAN LAS POSIBILIDADES DE ÉXITO DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMERICA LATINA	165
5.3.1	Gestión administrativa y cultura de planificación	166
5.3.2	Capacidad técnica y presupuestal	168
5.3.3	Estructura económica	169
5.3.4	Estructura sociopolítica: participación social y factores estructurales	170
5.4	LOGROS Y PERSPECTIVAS	171

## APÉNDICES

A.	Conceptos de ordenamiento territorial.	176
B.	Algunos hitos en la evolución de la política de ordenamiento territorial en los países de América Latina.	178
C.	Definiciones de ordenamiento territorial en los países latinoamericanos.	180
D.	Estado legal del ordenamiento territorial en los países de América Latina, según ámbito territorial, 2003.	182
E.	Organismos responsables del ordenamiento territorial existentes y en ciernes en los países de América Latina, según ámbito territorial.	184
F.	Planes nacionales de desarrollo. Colombia 1966-2003.	186
G.	Evolución jurídico-legal de la política urbana colombiana en el siglo XX.	187
H.	Evolución jurídico-legal de la política ambiental colombiana en el Siglo XX.	188
I.	Áreas de ordenamiento ambiental. Colombia, 2003.	189
J.	Instrumentos de política ambiental. Colombia, 2003.	191
K.	Unidades espaciales de ordenamiento urbano. Colombia, 2003.	192
L.	Instrumentos de política urbana. Colombia, 2003.	194
M.	Determinantes legales del ordenamiento rural, Colombia.	195
N.	Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana establecidos por la legislación colombiana.	196
Ñ.	Algunos conceptos de ordenamiento territorial expuestos en el Taller Nacional sobre Ordenamiento Territorial, conceptualizaciones y orientaciones: Hacia un lenguaje común, Colombia, 1993.	197
O.	Algunos conceptos de ordenamiento territorial expuestos en el Taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Colombia, 1993.	198
P.	Participación social en la formulación de algunos planes municipales y distritales de ordenamiento territorial colombianos.	199
Q.	Evolución del marco jurídico de incidencia territorial. Colombia	201
R.	Planes sexenales de desarrollo. México.	204
S.	Unidades espaciales de ordenamiento ecológico. México.	205
T.	Ordenamientos ecológicos regionales. México, 2003.	207
U.	Soportes legales y administrativos de la actuación ambiental en México.	210
V.	Mecanismos de participación social en la política ambiental mexicana.	212
w.	Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina	213

## LISTA DE REFERENCIAS

221

## LISTA DE TABLAS

No.	Título	Pág.
1.	Hitos de la política regional en el mundo.	39
2.	Cambios en las políticas territoriales asociadas a la globalización económica.	42
3.	Cubrimiento territorial de los planes europeos de ordenamiento territorial, según ámbitos territoriales.	46
4.	Soportes legales del ordenamiento territorial de países europeos, en el ámbito nacional	49
5.	Organización institucional del ordenamiento territorial en algunos países europeos .	51
6.	Principales contenidos de los planes de ordenamiento territorial europeos	57
7.	Principales contenidos de los planes regionales de ordenamiento territorial de algunos países europeos	58
8.	Dotación de los centros urbanos alemanes según su jerarquía.	59
9.	Naturaleza del ordenamiento territorial en América Latina. 2003	77
10.	Política y planes de ordenamiento territorial en los países de América Latina, según ámbito territoriales, 2003.	81
11.	Ordenamiento territorial en América Latina: articulación con otras políticas, participación social y visión prospectiva	88
12.	Cualidades del OT predominantes en los países latinoamericanos y europeos. Cuadro comparativo.	93
13.	Evolución de la institucionalización de la planificación en Colombia.	99
14.	Elementos clave del nuevo orden territorial establecido por la Constitución Política colombiana de 1991.	110
15.	Evolución normativa y administrativa de la política ambiental mexicana.	139
16.	Ordenamientos ecológicos locales. México, 2003	141
17.	Soportes legales de la gestión ambiental de los bienes inmuebles de México, 2003	143
18.	Comisiones, comités y consejos de participación social en la política ambiental mexicana	145
19.	Principios, objetivos y estrategias del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México.	150
20.	Procedimiento metodológico y tamaño relativo de las unidades de paisaje. PEOT, México.	155

## LISTA DE FIGURAS

No.	Título	Pág.
1.	Momentos/etapas del proceso de ordenamiento territorial.	12
2.	Globalidad del ordenamiento territorial.	13
3.	Método prospectivo aplicado al ordenamiento territorial.	15
4.	Evaluación territorial estratégica.	16
5.	Matriz de estrategias DAFO.	16
6.	Objetivos e hilos conductores del ordenamiento territorial estatal de México.	21
7.	Organización institucional para la gestión del OT en el nivel federal de Alemania.	52
8.	Órganos de gestión del ordenamiento territorial holandés en el nivel nacional.	53
9.	Elaboración, aprobación y control de planes de ordenamiento territorial en Alemania.	54
10.	Secuencia esquemática del proceso de discusión y aprobación de un plan de ordenamiento territorial municipal en Alemania.	56
11.	Surgimiento del ordenamiento territorial en América Latina	73
12.	Evolución de la planificación global, sectorial y territorial en América Latina.	74
13.	Articulación operativa entre actuaciones sectoriales y territoriales.	87
14.	Articulación orgánica entre actuaciones sectoriales y territoriales.	87
15.	Evolución de la planificación en Colombia.	98
16.	El ordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia.	111
17.	Componentes de los POTs municipales y distritales colombianos.	113
18.	Finalidades de los POTs municipales y distritales. Colombia.	113
19.	Instancias de concertación y aprobación de los planes de ordenamiento municipales y distritales colombianos.	115
20.	Sistema de gestión propuesto por el Proyecto de Ley Orgánica de ordenamiento territorial para Colombia.	123
21.	Evolución de la planificación en México.	133
22.	Evolución de población urbana y no urbana. México, 1940-2010.	136
23.	Componentes básicos para el ordenamiento territorial mexicano.	147

## LISTA DE MAPAS

No.	Título	Pág.
1.	Cubrimiento de los planes europeos de ordenamiento territorial, según niveles territoriales.	48
2.	Políticas nacionales de ordenamiento territorial en América Latina. 2003	80
3.	Cubrimiento de los planes latinoamericanos de ordenamiento territorial, según niveles territoriales. 2003.	82
4.	Estado legal del ordenamiento territorial en América Latina. 2003.	83
5.	Formulación de planes de OT en América Latina, según ausencia o presencia de soportes legales y de política nacional específica.	84
6.	Sistema de Parques Nacionales Naturales. Colombia.	104
7.	Reservas forestales. Colombia.	105
8.	Zona de influencia de las FARC, ELN y paramilitares	108
9.	Distribución de cultivos ilícitos. Colombia, 2001	109
10.	Resguardos indígenas. Colombia	125



## INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial (OT) en el mundo es una actividad relativamente nueva. Su naturaleza y alcance aún no están plenamente definidos, lo que se manifiesta en los diversos enfoques, objetivos y formas de gestión existentes. En Europa su historia se remonta a los años cincuenta del siglo pasado y alcanza su mayor difusión en los ochenta, en tanto que en los países latinoamericanos se inicia a finales de los setenta, asociado a planes urbano-regionales y urbanísticos, que luego se amplían al incorporar objetivos de desarrollo sustentable en la década de los ochenta y alcanzar en los noventa su mayor difusión.

Hacia finales de los setenta eran evidentes en los países de América Latina fuertes desequilibrios asociados al proceso de industrialización y de explotación intensiva de recursos naturales, acompañado de un acelerado crecimiento demográfico y descentralización política y administrativa, que indujo una ocupación territorial con marcados desequilibrios, expresados en deterioro de los recursos naturales en algunas áreas, concentración de población y actividades productivas en un número reducido de ciudades, existencia de regiones deprimidas desatendidas por la acción del estado y graves problemas de segregación socioespacial y expansión desordenada de las principales ciudades. Como respuesta se implementan políticas y planes económico-regionales, urbano-regionales, urbanísticos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, sin dar respuestas a los cada vez más complejos problemas territoriales.

Dentro de este contexto, el ordenamiento territorial surge con una intención manifiesta de dar un tratamiento integral a la problemática espacial y ambiental de las regiones y de las ciudades, que es enriquecida con la incorporación de conceptos y finalidades ligadas al desarrollo sustentable. De este modo, en los años noventa casi todos los países latinoamericanos se encontraban involucrados en el tema del ordenamiento territorial, bien elaborando planes, bien generando los marcos jurídicos y de organización institucional requeridos, bien discutiendo estrategias nacionales. Colombia no fue la excepción. Desde finales de los ochenta se iniciaron en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) los primeros esfuerzos conceptuales y técnicos tendientes a fundamentar la formulación de planes de ordenamiento territorial, mientras que el Departamento de Antioquia formulaba el primer plan departamental de ordenamiento territorial publicado en 1991.

Al vincularme en 1988 como investigador del IGAC pude trabajar muy activamente en el proceso de conceptualización del OT que iniciaba esta Institución, a partir del cual tuve los contactos iniciales con los procesos de ordenamiento territorial en América Latina que condujeron a mis primeras reflexiones presentadas en el I Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos y VI Seminario de Investigación Geográfica, realizado en junio de 1991 en San Juan de Pasto (Departamento de Nariño, Colombia). Posteriormente, estas reflexiones fueron enriquecidas como resultado de mi participación en la elaboración de las guías conceptuales y

metodológicas para el OT municipal y departamental realizadas por el IGAC entre 1993 y 1996.

En la segunda mitad de los noventa, se inicia en Colombia de manera formal la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial (POT) lo cual coincidió con mi vinculación académica al Programa de Maestría en Geografía ofrecido por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) con la cooperación del IGAC. Esta vinculación me permitió sistematizar la información y conocimientos hasta ese momento adquiridos e iniciar la impartición de un curso sobre conceptualización y metodologías de OT, tendiente a coadyuvar en la formulación de los POTs. El curso mencionado, así como muchos diplomados sobre la materia impartidos entre 1996 y 2000 constituyeron una oportunidad para intercambiar ideas con numerosos profesionales de distintas disciplinas que fortalecieron mis conocimientos.

Observando la experiencia en OT que se desarrollaba en Colombia en el contexto de la información que poseía de algunos países latinoamericanos y europeos, me asalló el deseo por tener una visión global de las políticas latinoamericanas y una mayor claridad acerca de las posibilidades de implementación exitosa. Me dediqué entonces a buscar trabajos sobre esta materia con un resultado negativo, razón por la cual decidí abordarlo de manera directa y encontrar respuesta a las inquietudes que acicateaban mi curiosidad. Es aquí donde surge el proyecto de investigación que me trajo hasta la ciudad de México, al posgrado en geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la búsqueda de un espacio académico en el cual desarrollarlo. Fueron básicamente tres los interrogantes que estimularon la realización de este trabajo:

¿Cuáles fueron los hilos conductores que llevaron al surgimiento de las políticas de ordenamiento territorial en América Latina?

¿Qué regularidades presentan las políticas de ordenamiento territorial de los países de América Latina y qué similitudes y diferencias tienen con las políticas europeas?

¿Existen condiciones favorables para la implementación exitosa de políticas de ordenamiento territorial en los países de América Latina? ¿Qué tan viables son estas políticas?

La búsqueda de respuesta a estos interrogantes se constituyó en el propósito fundamental de esta investigación, guiada por el supuesto de que el surgimiento de la política de OT se dio como una respuesta a los estilos de planificación desarrollistas que subvaloraban las dimensiones ambiental y espacial en sus políticas y planes; pero que su implementación se estaba dando bajo las mismas condiciones que habían propiciado el fracaso de las políticas regional, urbana y ambiental que le antecedieron y, por tanto, sus posibilidades de éxito eran mínimas.

A partir del propósito fundamental y del supuesto planteados se activó el trabajo de investigación, con los siguientes objetivos específicos:

- a. Examinar el contexto y los antecedentes de las políticas de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos en los últimos 50 años, con especial énfasis en las políticas más directamente vinculadas con su surgimiento, considerando sus debilidades y desafíos.
- b. Aprender la globalidad de las políticas de ordenamiento territorial adoptadas por los países latinoamericanos, a partir de los elementos comunes detectados en la conceptualización, alcances, soportes jurídicos, organización institucional, apoyo técnico, participación ciudadana e instrumentación y comparar dicha globalidad con la visión europea en la búsqueda de similitudes y diferencias.
- c. Revisar con mayor profundidad las políticas de OT de Colombia y México, para reforzar la imagen global latinoamericana y dar mayor soporte a la determinación de la viabilidad de la implementación exitosa de dichas políticas, dentro de un marco interpretativo crítico.
- d. Presentar, a manera de conclusión, una valoración de la posibilidad de éxito de la política de OT en América Latina, a partir del examen de las debilidades y fortalezas que presentan estos países para la gestión planificadora.

Se siguió un método inductivo, del análisis a la síntesis, complementado con dos estudios de caso: Colombia y México que permitieron escudriñar con mayor profundidad el problema estudiado, calibrar la imagen global elaborada y aportar elementos de juicio a la determinación de la viabilidad de la implementación exitosa de dichas políticas. Las fuentes documentales constituyeron el material primario, obtenidas en gran medida a través de Internet. Se trató básicamente, de normas legales, documentos oficiales, artículos, ensayos y estudios diagnósticos, los cuales fueron revisados y organizada la información analítica y sintética en tablas y mapas; complementado, en el caso de Colombia, con observación de campo y encuestas realizadas a las alcaldías de 1.000 municipios colombianos.

Mientras realizaba el estudio tuve la oportunidad de participar en la elaboración de la guía metodológica para la elaboración de los programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT) de México, que realizó en el año 2001-2002, el Instituto de Geografía de la UNAM para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Culminado este proyecto se me ofreció también la oportunidad de participar en el proceso de formulación del programa de ordenamiento ecológico territorial de la Cuenca de Valle de Bravo (Estado de México) que realizó en el año 2002-2003 la

Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), así como impartir varios cursos de OT tanto en la UAEM como en el posgrado en geografía de la UNAM.

Todo ello hizo de la investigación un proceso de interacción entre teoría y práctica que me enriqueció mucho y me permitió acceder a información valiosa para los propósitos del trabajo.

Los resultados obtenidos se presentan en cinco capítulos. En el primero se establecen los fundamentos teórico-conceptuales bajo las cuales se realizó la interpretación de los fenómenos y procesos examinados. Se parte de una discusión acerca del concepto de ordenamiento territorial que pone al descubierto la complejidad del mismo, sus alcances y la diversidad de puntos de vista que existen en el mundo, respecto a su conceptualización. Posteriormente, se abordan algunos fundamentos geográficos indispensables para una mejor comprensión de las políticas de ordenamiento. Seguidamente se revisan algunos términos muy comunes en el ámbito de la planificación que usualmente se manejan de manera ambigua, para terminar discutiendo elementos básicos del OT en el contexto de los nuevos procesos económicos globales.

En el capítulo segundo se elabora, a partir de fuentes secundarias, una imagen global de las políticas europeas de ordenamiento territorial, a manera de contexto y de referencia para la interpretación y valoración de la experiencia latinoamericana que se realiza en el capítulo siguiente.

El tercer capítulo constituye el epicentro de la investigación. Se inicia con una revisión de los antecedentes de las políticas de OT en América Latina en cuanto a sus orígenes, objetivos, estrategias, logros y fracasos y los nuevos enfoques surgidos en los años setenta. Seguidamente se plantean los elementos centrales de la imagen global de la política latinoamericana de OT, basada en los elementos comunes hallados a partir del análisis de 18 países. Finalmente se realiza un examen comparativo entre la política europea y latinoamericana indicando los puntos de encuentro y de desencuentro.

El cuarto capítulo constituye una especie de "ventana" que se abre en dos países de América Latina: Colombia y México para observar con mayor detalle los mismos elementos utilizados para la elaboración de la imagen global latinoamericana, en la búsqueda de referentes empíricos que refuercen o debiliten los planteamientos centrales de dicha imagen y que apoyen la valoración de las posibilidades de éxito de las políticas de ordenamiento de nuestros países y sus desafíos.

En el quinto capítulo se sintetizan los principales aportes de la investigación. Básicamente se busca presentar de manera organizada y específica la respuesta a las preguntas clave de las que se partió, en términos del surgimiento del OT en nuestros países y la viabilidad de su implementación exitosa, atendiendo a los obstáculos y condiciones adversa existentes.

## CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>1</sup>:

El presente capítulo se propone examinar diversos planteamientos y puntos de vista a partir de los cuales se quiere dimensionar el concepto, la naturaleza y alcances del ordenamiento territorial (OT). Ello es fundamental para una síntesis apropiada en cuanto a juicios valorativos respecto a las acciones y decisiones que en esta materia se toman y, especialmente, en el interés por explorar hasta dónde es posible esperar cambios significativos en la manera como se ha abordado la práctica planificadora en los países de América Latina. Incluye la revisión de su definición, naturaleza, objeto, tipos, cualidades, escalas y contenidos. Se pretende, en síntesis, establecer las premisas teórico conceptuales que sirven de sustrato a la presente investigación.

### 1.1 ¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Un punto de partida indispensable para abordar el estudio del ordenamiento territorial es el de definir su esencia. Para ello se revisan a continuación distintas definiciones y puntos de vista a partir de las cuales se construye una propia definición que se plantea al final de este apartado.

Para iniciar, se puede afirmar que el ordenamiento territorial ha sido objeto de diversas interpretaciones en el mundo. Un vistazo a los conceptos presentados en el Apéndice A da soporte a dicha aseveración y expresa distintas maneras de entender la naturaleza y el objeto del ordenamiento territorial.

En cuanto a la naturaleza, se destaca su comprensión como una disciplina científica, como una técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas, entre otras. Tal situación evidencia que no existe unidad de criterio frente al tema llegándose, incluso a planteamientos eclécticos como el de la Carta Europea de Ordenación del Territorio para la cual el OT es al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política.

En cuanto al objeto también se observan en el Apéndice A planteamientos diversos. Todos ellos llevan explícita o implícitamente la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento se asocia generalmente con el uso racional o sustentable<sup>2</sup> de los recursos naturales (planificación física-ambiental), en estrecha

<sup>1</sup> En el contexto europeo prevalece el término ordenación del territorio u ordenación territorial, en el contexto latinoamericano prevalece el de ordenamiento territorial. Sin entrar en discusiones semánticas, ambos términos se asumen en la presente investigación como sinónimos.

<sup>2</sup> Es muy común encontrar en la literatura sobre este tema los términos sustentable y sostenible. Aunque se han hecho esfuerzos conceptuales por diferenciarlos, en este trabajo se manejan

correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas.

Se puede afirmar que el ordenamiento territorial es al mismo tiempo un orden territorial resultante de acciones económicas tanto públicas como privadas y de políticas públicas sectoriales, como una política pública para inducir cambios en dicho orden. En este último caso, se trata de un proceso de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo (Massiris, 1991;1993). Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende lograr y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.

Son cinco los puntos centrales que definen la naturaleza del ordenamiento territorial como política pública:

- Se trata de una política de Estado
- Está contemplada como política a largo plazo
- Es un instrumento de planificación
- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que se aspira
- Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población (Aguilar 1989:109; Méndez, 1990; Poinson, 1991; Massiris, 1991 y 1997; Gómez, 1994).

Como política de Estado, al ordenamiento territorial concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas y a las actuaciones públicas y privadas. Como política de largo plazo le concierne el establecimiento de escenarios de uso y ocupación del territorio a ser alcanzados en un horizonte de tiempo determinado. Como instrumento de planeación está sujeto a los procedimientos técnicos, políticos y administrativos de la planeación que incluyen actividades de diagnóstico y prospectiva territorial, formulación de objetivos, elaboración de los lineamientos estratégicos y determinación de las acciones a realizar.

En la conciliación del desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que se aspira subyace una búsqueda de coherencia entre las relaciones sociales de producción y la articulación del espacio. Es conocido que a cada modo de producción, como forma básica de sociedad, le corresponde un modelo de articulación espacial (Bataillon, 1977; Claval, 1978; Sánchez, 1981; citados por Sánchez, 1992: 31). Ello significa que cualquier cambio en los objetivos socio-

---

como sinónimos, referidos al uso de los recursos considerando su capacidad de renovación, de modo que las generaciones futuras puedan disponer de la dotación que requieren para su desarrollo.

económicos irá acompañado de un cambio en la estructura espacial que lo hará coherente con los nuevos objetivos (Sánchez, 1992: 31). De acuerdo con esto, la localización de una unidad productiva busca el lugar idóneo en el espacio para alcanzar sus objetivos y los organismos públicos tienden a articular el territorio dándole una forma apta para la localización de las unidades productivas (Foucault, 1976 y 1978; Castell, 1981; Capel, 1990; citados por Sánchez, 1992: 31).

La búsqueda de la elevación de las condiciones de vida, constituye el fin último de las políticas de ordenamiento territorial, al menos así se establece en las normas que regulan sus acciones. Tal objetivo hace que esta política deba realizarse en estrecha coordinación con las políticas de desarrollo socioeconómico, con las que también se pretende lograr este objetivo. En tal sentido, el OT orientará la espacialidad de las inversiones socioeconómicas en consonancia con el modelo de uso y ocupación al que se aspira.

Lo expuesto plantea cuestiones fundamentales para la valoración de los alcances del ordenamiento territorial, especialmente asociados a los conflictos entre el interés privado y el colectivo que están implícitos en toda actuación de ordenamiento y entre la lógica de los procesos económicos y la del OT. Conviene, en este sentido, revisar algunos planteamientos que se han hecho al respecto.

Autores como Delmas (1962, citado por Pujadas y Font, 1998:14), Aguilar (1989), Méndez (1990), Boisier (1998) y, en general, la corriente de la geografía crítica, reconocen que todo territorio humanizado presenta un orden resultado de la acción de los agentes productivos privados: agrícolas, pecuarios, industriales, urbanizadores, etc., que, a su vez, refleja el modelo de desarrollo económico imperante. Esto plantea una cierta complejidad del OT: armonizar la acción del sector público con el interés de los agentes privados también ordenadores del territorio, así como armonizar el interés privado con el interés colectivo y conciliar los objetivos económicos con los del ordenamiento territorial. Al respecto, para Pujadas y Font (1998: 15) "los agentes privados tendrán que aceptar los patrones de ordenamiento establecidos por el sector público, pero también harán sentir su voz para que el territorio ordenado responda a sus aspiraciones y demandas y permita desarrollar eficientemente las diversas actividades".

Por su parte, Boisier (1998:13), refiriéndose a la necesidad que tienen los países latinoamericanos de una política regional modernamente concebida, plantea que en ausencia de dicha política lo primero que ocurrirá es que el territorio nacional asumirá un orden dictado estrictamente por la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial. Se trata de un orden por omisión, porque a juicio de Boisier, el capital no opera con criterios territoriales sino de rentabilidad. No por ello, sin embargo, se dejará de producir un ordenamiento territorial que plantea la cuestión de su coherencia con los intereses superiores de la sociedad.

Del mismo modo, Aguilar (1989: 90) encuentra una estrecha relación entre los procesos económicos y el orden territorial. A su juicio el OT "debe conciliar el

proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial" en una perspectiva de largo plazo y considerando la concertación entre la acción pública y la privada. Para este autor, los efectos del ordenamiento territorial no se perciben en el corto plazo, pues implica actuar sobre los procesos económicos y políticos que han condicionado, a través del tiempo, la actual organización espacial para lograr el reordenamiento esperado.

En este contexto, Hildenbrand (1996: 32), considera que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial. Según este autor, son los propios agentes económicos privados quienes demandan cada vez más regulaciones elaboradas por el ordenamiento territorial para sus decisiones de localización de sus inversiones. Dichas regulaciones se complementan con los intereses del inversionista en la medida en que contribuyan a mantener los factores de localización: eficacia de las infraestructuras de transportes, oferta de suelos equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas, atractivos culturales y de residencia de las ciudades, calidad ambiental general de la región.

Algo similar a lo planteado por Hildenbrand ocurrió en el proceso de ordenamiento de la cuenca de Valle de Bravo (Estado de México) que culminó a comienzos de 2003. Fue notable el interés común entre los propietarios de viviendas campesinas localizadas en dicha región, los inversionistas del sector turístico, las entidades gubernativas, las ONGs ambientales y algunas fuerzas sociales de ejidatarios y comuneros para realizar esfuerzos conjuntos en pro de un ordenamiento de la cuenca que controlara el progresivo deterioro ambiental de la misma y garantizara la calidad ambiental (servicios ambientales) y sustentabilidad de la región en el largo plazo.

Se puede concluir afirmando que el ordenamiento territorial es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos. Una de las referencias más utilizadas para definirlo es la dada por la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT), sin embargo, los planteamientos de esta carta no son claros conceptualmente. A juicio de Zoido (1998), la CEOT confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad"; y complica más las cosas al añadir que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política".

Además, al realizarse el ordenamiento territorial sobre un espacio geográfico concreto, con características complejas, sobre el cual históricamente han ocurrido y siguen ocurriendo otros tipos de actuaciones tanto públicas como privadas; se involucra con diversas situaciones, como las expuestas antes, que hacen muy compleja su comprensión y aplicación.



## 1.2 ENFOQUES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Consistente con la discusión anterior, el OT ha sido concebido de diversas maneras. En el contexto europeo, Hildenbrand (1996: 33) identifica dos: una que lo entiende como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal. Se pueden señalar aquí los casos de Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal. La otra que lo entiende vinculado estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional, son los casos de Francia y el Reino Unido (Hildenbrand, 1996; Pujadas y Font, 1998: 15).

Méndez (1990) también encuentra dos enfoques básicos en la conceptualización del ordenamiento territorial: uno que lo entiende como mera planificación física, en términos de asignación de usos de la tierra y localización de población y de las actividades económicas en los espacios nacionales y la otra que lo entiende como un proceso integral y complejo cuyos fines últimos se refieren al mejoramiento del bienestar social, a partir de la consideración de parámetros de índole físico-territorial, sociales, culturales, económicos y político-administrativos.

Zoido (1998: 4) de igual manera encuentra dos enfoques prevalentes: uno más centralizado y economicista, basado en la territorialización de los presupuestos y las inversiones públicas (Francia, Reino Unido), y otro más descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos concretos de ordenación territorial subestatales (Alemania, Suiza, Italia).

Existen otros enfoques del ordenamiento territorial asociadas a sesgos profesionales. En tal sentido, Gómez (1994: 5-7) identifica cuatro "desviaciones corporativistas" en la interpretación del OT: la de los economistas, la de los urbanistas, la de los ruralistas y la de los conservacionistas.

A juicio del autor en referencia, los **economistas** suelen vincular el OT, casi con exclusividad, a la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales. En la práctica del OT le dan prioridad al diagnóstico socioeconómico y subvaloran aquellos elementos y procesos no sometidos a las reglas del mercado, tales como el valor ecológico de los recursos naturales. El sentido de equilibrio y desequilibrio lo reducen al grado con el que contribuyen a la economía del territorio los sectores productivos y no dan opción a la idea de formas distintas de entender el desarrollo. Tienen a propiciar patrones homogéneos de desarrollo, contrapuestos a la idea de diversidad que, desde el punto de vista del medio físico, se interpreta con un valor en sí misma.

Los **urbanistas**, por su parte, reducen el OT a la regulación del uso del suelo urbano. Abusan de concepciones y estereotipos geométricos en la ordenación del

espacio, "como si el territorio fuese una lámina en blanco a la que se puede traducir todo tipo de formas idealizadas en un dibujo" (Gómez, 1994: 6). Los **ruralistas** asimilan el OT a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria y a la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos de asentamientos. Adolecen de la rigidez inherente al enfoque de proyecto y, paralelamente, de la flexibilidad que demanda la dinámica del sistema territorial, tal como la entiende el ordenamiento. Finalmente, los **conservacionistas** lo plantean en términos de vincular el OT a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales.

Para Gómez (1994:7), el ordenamiento territorial participa de estas y otras aproximaciones sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas. Adopta un enfoque integral y sistémico en lo temático que integra en un conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físico-culturales. Reconoce que este enfoque integral es más difícil de concebir y de gestionar, pero resulta más racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales.

A los sesgos anteriores cabe agregar la concepción del ordenamiento territorial como reorganización de la división político-territorial de los estados e instrumento de descentralización, presentes en algunos países de América Latina como se plantea en el tercer capítulo. Otros enfoques surgen asociados a las determinaciones que se toman o estrategias utilizadas, según las cuales el ordenamiento territorial puede ser indicativo o vinculante; activo o pasivo (Poinsont, 1991; Pujadas y Font, 1998).

Es indicativo cuando las medidas inducen ciertos comportamientos pero no son de carácter obligatorio y es vinculante cuando las medidas establecidas son de cumplimiento obligatorio y (Poinsont, 1991; Pujadas y Font, 1998:31).

Es activo cuando se instrumenta a partir de obras de infraestructura y proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, con los cuales se buscan inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente y es pasivo<sup>3</sup> cuando se instrumenta a partir de normas mediante las cuales se inducen ciertos comportamientos deseados (Poinsont, 1991; Pujadas y Font, 1998:208).

El carácter activo generalmente coincide con ámbitos regionales y aproxima el ordenamiento a la planificación regional, pues en esta escala ambos promueven el desarrollo socioeconómico regional equilibrado. El carácter pasivo normalmente se asocia con ámbitos locales y aproxima el ordenamiento a la planeación urbanística, orientada a la planificación física, a partir de la ordenación de los usos del suelo, de los edificios y asentamientos urbanos, que se expresan mediante normas legales.

Los caracteres activo y pasivo no son excluyentes y pueden combinarse en una misma escala de ordenamiento, igual ocurre con los caracteres vinculante y

---

<sup>3</sup> Esta calificación de pasivo aunque es discutible, se mantiene por fidelidad a las fuentes.

indicativo. En este último caso, en los ámbitos regionales y subregionales suele ocurrir que las determinaciones del plan sean vinculantes para el sector público e indicativas para el sector privado.

### 1.3 CUALIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De acuerdo con su naturaleza, el ordenamiento territorial es un proceso planificado, integral, coordinado, prospectivo-estratégico y democrático.

#### 1.3.1 Proceso planificado

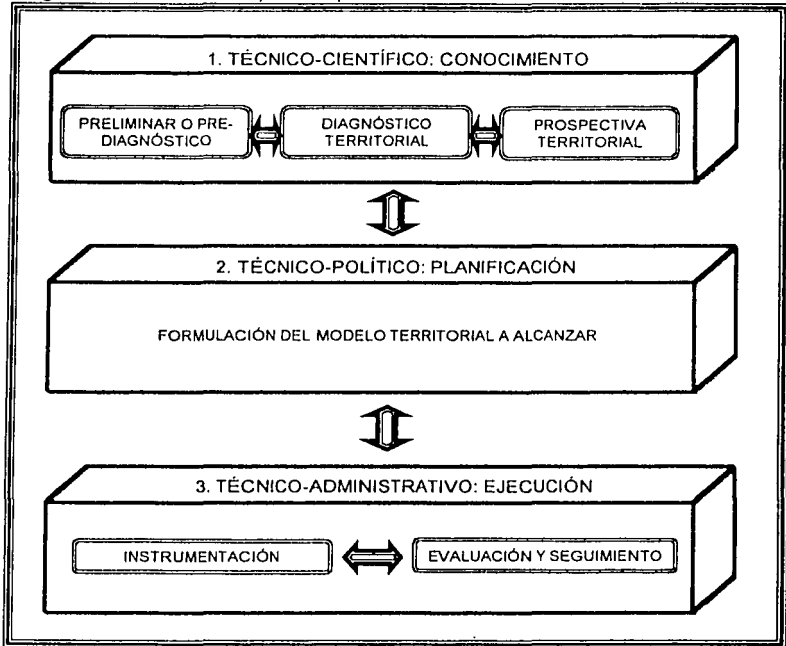
Como proceso planificado, se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento. Estos planes deben ser flexibles, de modo que puedan reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sea necesario corregir. También deben ser continuos en el tiempo, de modo que independiente de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados. El carácter planificado hace del ordenamiento territorial un proceso sujeto a los procedimientos de la planificación en la cual las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones se formulan y realizan a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio (Diagnóstico Territorial), considerando los objetivos de desarrollo del Estado y las expectativas sociales. Este conocimiento sirve de base al diseño y elaboración de modelos territoriales futuros o imagen objetivo (Prospectiva Territorial), los cuales son, a su vez, el punto de partida para la formulación, discusión y aprobación del modelo territorial que se pretende alcanzar con el plan y su ejecución (Figura 1).

Coherente con el carácter planificado el acto de ordenar el territorio implica una elección entre diversas alternativas. En este sentido, según Pujadas y Font (1998: 12) se requiere el cumplimiento de tres requisitos: la consideración de usos alternativos, el establecimiento de criterios para la escogencia de las alternativas idóneas y voluntad política para impulsar la alternativa escogida.

La consideración de usos alternativos supone elegir entre diversos usos del suelo posibles, basado en el conocimiento de la potencialidad de las distintas unidades territoriales por parte de los actores públicos, privados y comunitarios que intervienen en el proceso, así como de sus intereses y de sus maneras particulares de ocupar el territorio.

Respecto a los criterios de selección de la alternativa idónea, la elección debe ser guiada por unos criterios que habrán de servir para jerarquizar las preferencias y escoger la que más se adecúe a las potencialidades y condiciones del territorio. Tales criterios pueden ser ambientales, económicos, sociales, culturales, políticos y/o técnicos. Finalmente, el OT requiere de voluntad política para impulsar la alternativa escogida, acopiando los recursos necesarios para instrumentar la alternativa escogida, lo que implica diseñar un conjunto de políticas territoriales y de instrumentos de planificación (objetivos, estrategias, metas, instrumentos).

Figura 1. Momentos/etapas del proceso de ordenamiento territorial



Fuente: elaboración propia

### 1.3.2 Carácter integral y coordinado

El carácter integral del ordenamiento territorial deriva de su visión sistémico-integral de la realidad y de sus problemas y se expresa tanto en el enfoque de los estudios de apoyo a la toma de decisiones como a las estrategias de acción. Respecto al enfoque de los estudios de apoyo, éste se concibe a partir de la consideración de todos los componentes del territorio: biofísicos, económicos, sociopolíticos, socioculturales y político-administrativos, los cuales son examinados en términos estructurales y funcionales, desde una perspectiva integral (Figura 2). Esto presupone que en el análisis, la síntesis y valoración de los fenómenos se privilegia el estudio de las funciones, relaciones, estructuras y procesos internos y externos, más que en los elementos y las formas. El valor de los elementos radica

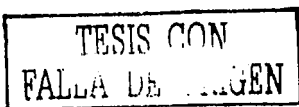
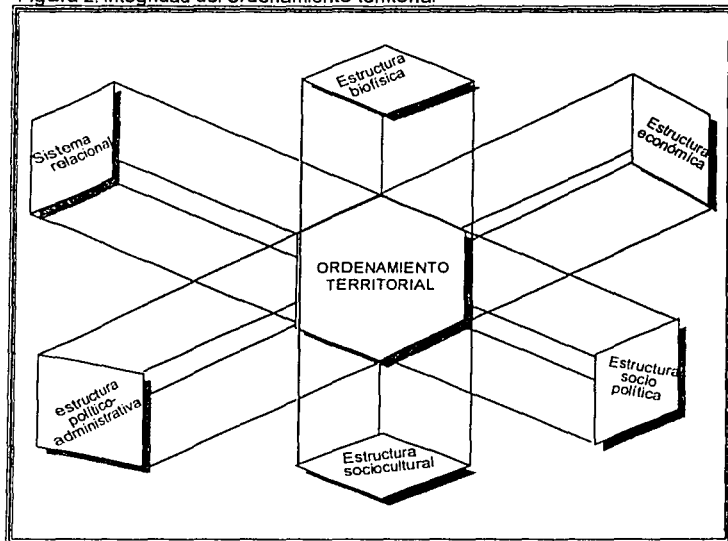


Figura 2. Integridad del ordenamiento territorial

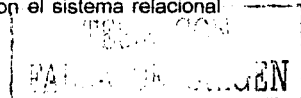


Fuente: Elaboración propia

en su función, en sus relaciones con otros elementos y su participación en los procesos que determinan la problemática territorial. Este enfoque lleva implícito un necesario ensamble espacial de los análisis estructurales, conducente a una integración espacial en unidades diferenciadas que permiten explicar mejor el funcionamiento del territorio.

Concomitantemente, el OT es de carácter interdisciplinar, tanto porque el territorio es también estudiado por otras disciplinas, como porque los distintos componentes territoriales que se estudian, plantean la necesidad de especialistas en disciplinas biofísicas, económicas, sociales, derecho, etc. El geógrafo puede ser clave para los distintos procesos del estudio técnico, en especial, para las síntesis o ensambles espaciales y valoraciones integrales que el proceso técnico establece.

El carácter integral del OT se expresa, también, en el establecimiento de objetivos y la realización de acciones articuladoras del territorio, especialmente en escalas regionales. Tales objetivos y acciones generalmente tienen que ver con el sistema urbano-regional en cuanto a su morfología y funcionalidad; con el sistema relacional



en cuanto redes articuladoras del espacio (transporte, energía, servicios, etc); con los sistemas productivos en cuanto a su localización y sustentabilidad ecológica.

El carácter integral del ordenamiento territorial hace posible superar la aproximación fragmentada e incompleta de las políticas sectoriales y permite, como lo considera Hildenbrand (1996:34), "identificar no solo los posibles conflictos o incompatibilidades entre diferentes usos del suelo, sino también, las relaciones mutuas e interdependencias y los posibles efectos complementarios y sinérgicos que puedan existir entre las actividades con incidencia territorial."

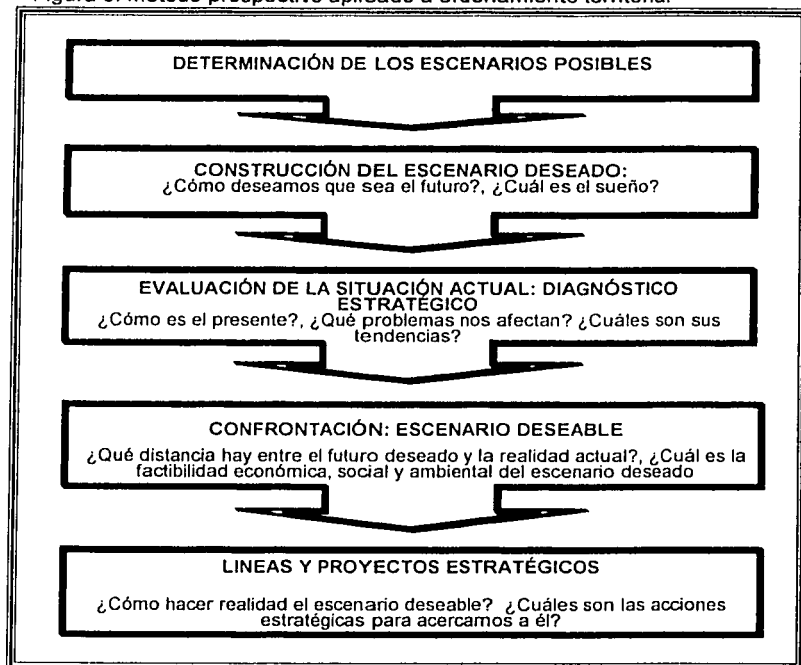
Concomitante con el carácter integral, el ordenamiento territorial debe ser coordinado. En efecto, por las diversas instituciones que intervienen en el proceso de OT es indispensable una coordinación vertical y horizontal. La coordinación vertical hace referencia a la acción concurrente y armónica entre las instituciones de distintos niveles territoriales que tienen jurisdicción administrativa sobre el territorio. La coordinación horizontal, por su parte, se refiere a la concurrencia y armonía de las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial. La eficacia de los procesos de coordinación es una cuestión crucial, pues si estos mecanismos no funcionan se corre el riesgo de no cumplir los objetivos del ordenamiento territorial y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado.

### 1.3.3 Carácter prospectivo-estratégico

Se evidencia en el énfasis de largo plazo característico de los planes de OT en el mundo y en el interés por incorporar en el proceso de toma de decisiones, criterios y métodos provenientes de la prospectiva. En algunos casos, se trata de actuar en el presente guiados por el criterio de que los hechos futuros no deben ser sorpresivos, sino el resultado de una construcción colectiva consciente, lograda a partir de acciones presentes que buscan inducir los procesos actuales para aproximarlos a un futuro deseado (Gabiña, 1998; Destino Colombia, 1998). Ello implica un esfuerzo por elaborar diferentes escenarios futuros para escoger el que se desea (escenario apuesta) y prepararlo (Gabiña, 1998).

Para desarrollar esta visión, los procesos de OT acuden a aportes conceptuales y metodológicos de la prospectiva. En especial, visiones alternativas de futuros deseados, escenarios alternativos de futuros posibles y métodos para lograr transformar los deseos, expectativas y conocimientos en imágenes objetivo que servirán de Norte para las actuaciones de hoy (Pujadas y Font, 1998) (Figura 3). Todo ello, a partir de la idea de que el futuro es múltiple e incierto, no está predeterminado y, por tanto, puede ser lo que decidamos hoy que sea (Gabiña, 1998; Destino Colombia, 1998). El enfoque prospectivo intenta evitar que las decisiones de OT sean reactivas para convertirlas en proactivas.

Figura 3. Método prospectivo aplicado a ordenamiento territorial

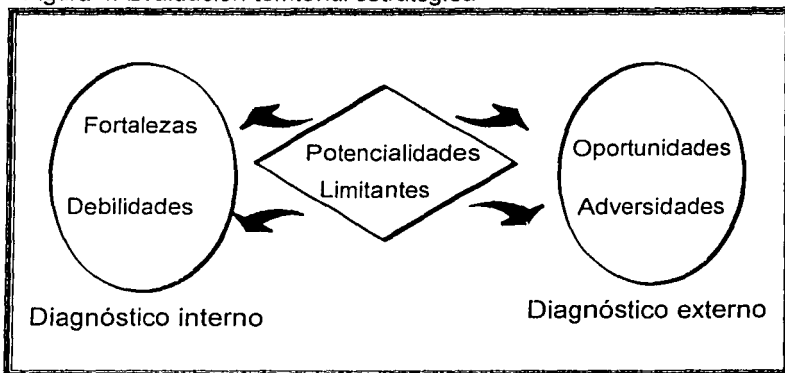


Fuente: elaboración propia

Dentro de este contexto, los procesos de ordenamiento territorial exigen una apuesta concertada de futuro, una imagen objetivo de largo plazo, un proyecto político de Nación que indique el rumbo hacia el cual se dirigen (Massiris, 2001). La elaboración de esta imagen objetivo debe resultar de una reflexión prospectiva que involucre a los actores sociales. Se trata de construir una visión compartida de territorio (ciudad, municipio, departamentos o entidades federativas, región, país) la cual debe tener como punto de partida tres preguntas clave: a) ¿Para qué se va a ordenar o reordenar el territorio? b) ¿Cuáles son los caminos posibles? c) ¿A qué escenario de desarrollo territorial futuro se apuesta? (Massiris, 2001).

El enfoque prospectivo generalmente se nutre de aportes conceptuales y metodológicos de la planificación estratégica especialmente asociados a las metodologías de evaluación territorial estratégica (Figura 4), apoyadas en matrices DOFA<sup>4</sup> (Figura 5).

Figura 4. Evaluación territorial estratégica



Fuente: elaboración propia

Figura 5. Matriz de estrategias DOFA

		CONTEXTO EXTERNO	
		Diag. externo Oportunidades	Diag. externo Adversidades
CONTEXTO INTERNO	Diag. interno Fortalezas	<b>ESTRATEGIAS FO</b> Oportunidades aprovechables por las fortalezas	<b>ESTRATEGIAS FA</b> Adversidades contrarrestables por las fortalezas
	Diag. interno Debilidades	<b>ESTRATEGIAS DO</b> Oportunidades aprovechables al superar las debilidades	<b>ESTRATEGIAS DA</b> Adversidades contrarrestables si se superan las debilidades

Fuente: elaboración propia, a partir de Pujadas y Font, 1998: 379

<sup>4</sup> Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Básicamente se utiliza en la valoración de situaciones críticas, así como el diagnóstico de oportunidades y amenazas externas y de fortalezas y debilidades internas, para determinar estrategias que permitan aprovechar las ventajas y superar las desventajas y formular objetivos y proyectos estratégicos (Pujadas y Font, 1988), mediante los que se intentará inducir la situación actual hacia la situación deseada.

#### 1.3.4 Carácter democrático

Se relaciona con la legitimidad social en las decisiones y acciones de las políticas de ordenamiento. Esta legitimación se busca dando al proceso de ordenamiento un carácter participante, especialmente en la formulación de planes de OT locales y subregionales, escalas en las cuales la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezcan en el uso u ocupación del territorio y en sus elementos estructurantes.

Corresponde a las administraciones públicas establecer los instrumentos de participación social (foros, mesas de concertación, talleres de participación, etc.), así como los participantes y procedimientos (grupos sociales/instituciones participantes, estrategias de sensibilización y participación, tiempos de discusión, etc.), así como estimular la participación social mediante campañas de información y formación ciudadana que buscan la sensibilización de la comunidad frente al plan de ordenamiento.

El carácter democrático del OT se nutre de planteamientos teóricos que establecen la participación social como un agente legitimador de los planes de OT. Se busca que el modelo de ordenamiento sea un proyecto socialmente compartido y, por tanto, debe involucrar todos los intereses relevantes expresados por los actores sociales del territorio que se pretende ordenar, a través de un proceso participante.

Los actores sociales son entendidos en términos de fuerzas sociales (comunidad), económicas (producción) políticas y gubernativas (poder) que puede verse afectada por las decisiones del plan, así como grupos cuya experiencia y conocimientos (saber) son esenciales para llegar a una solución efectiva. Dichos actores se expresan en el proceso participante a partir de representantes que expondrán y defenderán los intereses de su grupo o fuerza, con conciencia colectiva y sin detrimento del consenso. La diversidad de actores sociales, esto es de intereses, que se involucran en el proceso garantiza una visión integral y multilateral de los temas a consensuar (Pacheco y Vega, 2001: 55).

Se debe procurar que la participación de los actores en el proceso sea de calidad, lo cual se logra garantizando que los representantes sean personas informadas de los temas de discusión. El gran reto, pero, a su vez, el gran poder del proceso participante radica, como lo consideran Pacheco y Vega (2001: 54), en encontrar e instrumentar visiones y soluciones compartidas.

La herramienta fundamental del proceso participante es el consenso construido a partir de talleres de participación o mesas de concertación. La construcción de consensos se realiza sobre la base de la búsqueda de un equilibrio entre los intereses y valores que se expresan entre los actores (Pacheco y Vega, 2001). Esto requiere de un esfuerzo de dichos actores para entender los puntos de vista y argumentos de los otros y deponer el interés individual en pro de una visión de conjunto u objetivo compartido. Los consensos aunque no eliminan las diferencias, permiten encontrar puntos de acuerdos sobre aspectos básicos (Destino Colombia, 1998).

#### 1.4 OBJETIVOS Y CONTENIDOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SEGÚN ESCALA

Los objetivos del ordenamiento territorial abarcan un abanico de acciones bastante amplio. Para la Carta europea de OT, por ejemplo, al OT le compete el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio (CEMAT, 1983).

Se trata de objetivos genéricos que integran elementos de política regional, socioeconómica y ambiental que confirma la intención de otorgarle un carácter integral. Desde un punto de vista más técnico, Gómez (1994: 2) identifica tres objetivos básicos del ordenamiento territorial: la organización coherente, entre sí y con el medio, de las actividades en el espacio de acuerdo con un criterio de eficiencia; el equilibrio en la calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales de acuerdo con un principio de equidad y la integración de los distintos ámbitos territoriales de acuerdo con un principio de jerarquía y complementariedad.

En el contexto latinoamericano, el ordenamiento territorial se concentra en los siguientes objetivos:

- a) Optimizar el suelo tanto urbano como rural, en función de la vocación del mismo, con la intención de evitar o revertir los procesos de deterioro de los recursos naturales, especialmente bosques, suelo y agua en el caso del ámbito rural y de control de la expansión desordenada y la organización caótica de las ciudades.
- b) Establecer áreas sujetas a un manejo especial por su valor ecológico, cultural e histórico, a partir de lo cual el OT incorpora a sus criterios, políticas y estrategias las directrices de la política ambiental, específicamente relacionadas con las áreas protegidas.

- c) Dar directrices espaciales para la localización y dimensiones de las infraestructuras productivas, de transporte, servicios, etc., que coadyuven a la ocupación del territorio en la dirección deseada.
- d) Dar un manejo especial a las áreas sujetas a riesgos por fenómenos naturales y sociales, que eviten ocurrencia de desastres.

Estos objetivos se concretan en unos contenidos de las políticas y planes de ordenamiento, los cuales varían en función de la escala. En este sentido, se han planteado diversas escalas: internacional, nacional, regional, departamental<sup>5</sup>, municipal (urbana y rural).

En la **escala internacional** el ordenamiento involucra a varios países que comparten problemas u objetivos comunes y se expresa en políticas internacionales de integración territorial, construcción de grandes obras de infraestructura o atención de asuntos fronterizos. Es un ordenamiento de carácter político en el que poco pueden hacer los técnicos y la sociedad (Poinsont, 1991). Sus decisiones se adoptan mediante documentos compromisorios que todos los países miembros deben cumplir. La escala cartográfica generalmente es inferior a 1:2 000 000. Un ejemplo de ordenamiento a escala internacional lo constituye el "Plan Puebla-Panamá" en el que está interesado el actual Gobierno de México y los planes de ordenamiento de áreas fronterizas, así como cualquier actividad que tienda a organizar el uso y ocupación de espacios que involucran varios países.

A **escala nacional** la atención se centra en estrategias, planes y/o programas encaminados a orientar las relaciones ciudad-campo, la vertebración del territorio, el equilibrio demográfico y económico entre regiones (Zink, 1991; Poinsont, 1991; Massiris, 1993), así como la política general de ordenamiento de áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural (Congreso de la República de Colombia, 1997). En este nivel las decisiones son más políticas que técnicas y tienen un valor más de indicativo que vinculante. La escala cartográfica oscila entre 1:500 000 y 1:2 000 000 (Poinsont, 1991; Massiris, 1993:49 y 1997:21).

La **escala regional** es considerada por algunos autores como el nivel fundamental del ordenamiento territorial (Poinsont, 1991; Gómez, Orea, 1994; Hildenbrand, 1996; Estaba, 1999), debido a que en él confluyen intereses muy diversos de nivel nacional, regional y local. En este nivel la comunidad tiene alguna participación en la discusión de los planes. Su alcance es similar al del nivel nacional pero ajustado al ámbito regional. Los planes regionales de OT constituyen un marco de

---

<sup>5</sup> Estatal en el caso de los países federales

referencia para la planificación de los niveles inferiores y se concentra en objetivos muy similares a los de la planificación regional, los cuales en la actualidad privilegian aspectos como la competitividad regional en los mercados internacionales, el equilibrio en la distribución de las oportunidades y recursos necesarios para el desarrollo de las regiones, el equilibrio de la distribución espacial y estructura de tamaños del sistema urbano, la integración territorial intra-regional, integración de la región en el sistema nacional e internacional, (Massiris, 1993, 1997). Incluyen, además, objetivos de planificación física y ambiental en términos de la protección o conservación de áreas con valor significativo de servicios ambientales, recuperación de áreas degradadas y localización adecuada de instalaciones e infraestructuras, así como objetivos de desarrollo socioeconómicos regionales.

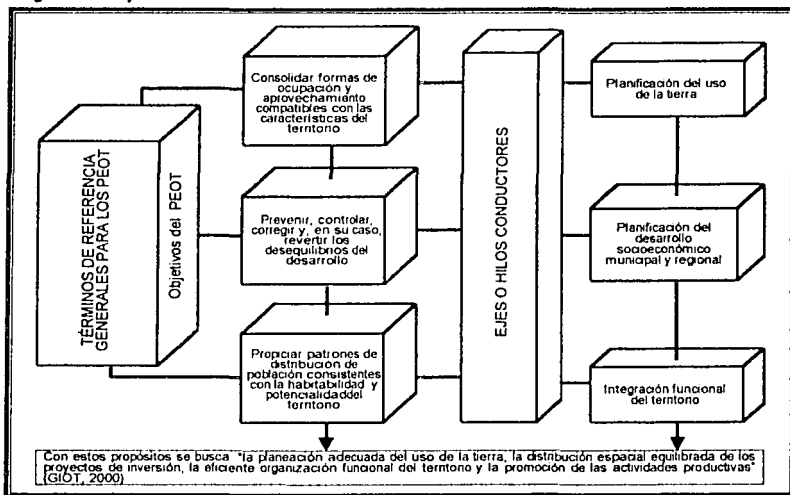
Un ejemplo ilustrativo de los contenidos del ordenamiento territorial regional lo constituyen los programas estatales de OT de México. Tales programas incluyen la planificación del uso de la tierra con énfasis en el uso sustentable de los recursos naturales, la planificación del desarrollo socioeconómico regional y la integración territorial a partir de ejes estructurantes como el sistema urbano y las infraestructuras de transporte (SEDESOL y UNAM-IGg, 2001) (Figura 6). Las decisiones de OT en este ámbito territorial, tienden a ser indicativas para el sector privado y vinculantes para el sector público. Los estudios técnicos son importantes como generadores de información y conocimiento útil para orientar la toma de decisiones. La escala cartográfica oscila entre 1:50 000 y 1:250 000.

En la **escala local** el OT involucra el ordenamiento urbano y rural, en el ámbito municipal o comarcal. Los planes se realizan con una amplia participación social, dado que cualquier cambio en el uso del suelo y los elementos estructurantes (transporte, equipamiento, infraestructura) afecta a la vida de la comunidad. Es la escala donde existe la mayor sensibilidad social frente a las decisiones del ordenamiento territorial y por tanto existe un mayor interés de los actores sociales por participar en el proceso y controvertir las acciones que se propongan. Esto hace que los procesos de ordenamiento local sean muy complejos, especialmente cuando se trata de planes participantes, en los cuales no sólo se pretende un consenso entre las diferentes fuerzas sociales involucradas, sino entre las distintas instituciones que participan en el mismo y entre los distintos niveles de la organización administrativa presentes (nación, departamentos, provincias o entidades federativa y municipios).

## 1.5 GEOGRAFÍA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Toda acción de ordenamiento territorial se realiza sobre un espacio en el cual existe una organización resultado de la interacción sociedad-naturaleza, a través del tiempo. Lo anterior pone en evidencia una estrecha relación entre la práctica ordenadora y la teoría geográfica, expresada en el conocimiento de los principios y prácticas

Figura 6. Objetivos e hilos conductores del ordenamiento territorial estatal en México



Fuente: elaboración propia, a partir de GIOT (2000)

socioespaciales que están presentes en la relación de los grupos sociales con la naturaleza y la organización espacial que le es inherente; lo cual es indispensable para el propósito de valoración de las políticas de ordenamiento territorial que se propone este estudio. A continuación se examinan estos elementos.

### 1.5.1 Relación entre organización del espacio y ordenamiento territorial

Los conceptos organización espacial y ordenamiento territorial a menudo se confunden. El problema generalmente parte de la similitud existente entre los vocablos ordenamiento y organización. En efecto, ambos, utilizados sin calificativos, se refieren a la disposición y al arreglo necesario de las partes de un todo para que éste pueda funcionar. Hasta aquí es difícil establecer una diferenciación clara, pero cuando se califican (ordenamiento territorial-organización espacial) entonces los conceptos varían.

La organización espacial adquiere una dimensión geográfica, la cual, sin embargo, ha sido interpretada de diversas maneras: ya como resultado de la actividad del hombre sobre el espacio, ya en función de disposición o arreglo formal de las estructuras



espaciales, ya como ordenamiento, pero asociado a este último con la planificación (Trinca, 1983: 65). Los geógrafos en este sentido no se han puesto de acuerdo.

El ordenamiento, por su parte, al calificarse como territorial adquiere una dimensión política, pues se asocia con la toma de decisiones y el poder sobre el espacio. No obstante, también ha sido interpretado de diversas formas como se indicó en el numeral 1.1. Mientras el Ordenamiento Territorial se preocupa por la disposición o arreglo de las formas o estructuras espaciales (espacio socialmente construido) para orientarlas hacia ciertos escenarios; la organización del espacio involucra no sólo las formas sino también el contenido, el cual incluye el accionar histórico de la sociedad sobre el espacio, el proceso desigual y combinado de apropiación y modelación del territorio que sirve de soporte a la sociedad y el papel condicionante que cumple el espacio socialmente organizado con respecto a los procesos sociales (Trinca, 1983).

En esta misma dirección van los planteamientos de Aguilar (1989), para quien la organización del espacio proporciona la relación que se da entre los procesos sociales y las formas espaciales identificables, que resultan de la localización o del movimiento relativo de los soportes materiales de una sociedad, dicha organización constituye la base del ordenamiento territorial (Aguilar, 1989:89). A partir de estos elementos se puede concluir afirmando que el estudio y conocimiento de la organización espacial de un territorio es el fundamento y el punto de partida para formular e implementar una política de ordenamiento territorial que responda a la realidad espacial existente y su dinámica. De acuerdo con esto cobran importancia para el OT el conocimiento de algunos principios y prácticas espaciales de los grupos humanos ligados a las formas de organización del espacio presentes en el territorio.

### 1.5.2 Principios espaciales y prácticas socioespaciales ligadas al ordenamiento territorial

Tanto el espacio geográfico como las acciones humanas que se realizan sobre él, responden a ciertos principios y prácticas socioespaciales, los cuales permiten comprender mejor la organización espacial existente y los alcances o posibilidades del ordenamiento territorial. Como principios se mencionan los de diversidad, polifuncionalidad potencial y monofuncionalidad efectiva, contracción-expansión, vecindad y umbral. Dentro de las prácticas espaciales se destacan la apropiación-funcionalización, selectividad, fragmentación-recomposición, anticipación, jerarquización y marginalización.

#### 1.5.2.1 Principios espaciales

##### a. Diversidad

No todos los espacios geográficos o entidades territoriales de una Nación presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas. Generalmente concurren espacios altamente contrastados en cuanto a su momento de desarrollo: unos

estrechamente ligados a formas avanzadas del modo de producción capitalista, otros en los que se presentan aún formas productivas y de comportamiento social con características feudales o semif feudales. Del mismo modo, se presentan espacios sociales y culturales diversos: territorios indígenas, espacios de comunidades mineras, pescadoras, espacios de minifundios, zonas de colonos, espacios industrializados, metropolizados, etc. También se presenta diversidad desde el punto de vista de las condiciones naturales del territorio: unos con alta diversidad biológica y riquezas naturales, otros con serios procesos degradativos y fuertes limitaciones de recursos naturales y, entre ellos, una gama de unidades territoriales diversas.

Cada uno de estos espacios plantea condiciones particulares en su organización y funcionamiento, en su posición en el sistema económico, en la visión del mundo de sus gentes, en sus potencialidades, limitaciones y problemas y, en consecuencia, se les debe dar un manejo ajustado a sus particularidades, buscando aprovechar al máximo las potencialidades, superar las limitaciones y resolver los problemas.

Las políticas y planes de OT, a diferencia de lo que ha ocurrido con las políticas sectoriales y plurisectoriales, no deben ignorar esta diversidad. En esto radica una de las diferencias esenciales entre la visión sectorial y la territorial del desarrollo. El OT al dar un marco territorial a los planes sectoriales indicará a éstos las estrategias y proyectos más apropiados para cada unidad territorial particular. No podrá, en este sentido, plantearse una política de vivienda popular o de interés social, por ejemplo, con viviendas de iguales características físicas, ignorando si se trata de un espacio urbano o rural, indígena o de colonos, minero o de campesinos minifundistas, de clima frío o cálido, cada uno con una historia, una experiencia, unas expectativas y un concepto de bienestar generalmente distintos a los que los planificadores piensan.

#### b. Polifuncionalidad potencial y monofuncionalidad efectiva

La polifuncionalidad consiste en la capacidad del espacio de asumir distintas funciones dentro de los límites de sus cualidades geográficas. Un terreno, por ejemplo, puede ser apto para un uso o función residencial, industrial y comercial, las cuales no pueden ser asumidas en un mismo tiempo, pero sí de manera sucesiva. Es lo que (Sánchez (1992:61) denomina la polifuncionalidad potencial que se concreta en una monofuncionalidad efectiva. Polifuncionalidad potencial porque intrínsecamente existe la aptitud para los diversos usos y monofuncionalidad efectiva por que sólo se puede asumir una sola función en un mismo tiempo. Esto es muy importante para el ordenamiento territorial si se considera que los planes se concentran en la asignación de funciones al espacio y en la solución de los conflictos de uso existentes por la coexistencia de funciones no compatibles. Del mismo modo, explica en gran medida, por qué los estudios técnicos que se realizan para apoyar la toma de decisiones en la formulación de los planes de OT, ponen mucho énfasis en la evaluación de los territorios para

determinar la aptitud de uso, uso óptimo o potencial de uso de las distintas unidades territoriales.

### c. Contracción-expansión

Se considera que el tamaño de un espacio geográfico varía en función de las facilidades de desplazamiento existentes. En el caso de las áreas rurales los atributos físicos del espacio oponen resistencias (obstáculos) asociados a la pendiente del terreno, la cobertura vegetal existente, la presencia de áreas pantanosas, etc., que se reflejan en los tiempos de desplazamiento para trasladarse de un lugar a otro. Algo similar ocurre en las ciudades, en donde los tiempos de desplazamiento varían ostensiblemente de un día a otro en la semana y de una hora a otra en un día determinado, en función de las congestiones y facilidades de accesibilidad de los lugares de origen y destino. Lo anterior evidencia cierta contracción-expansión del espacio que lleva a la consideración de la relatividad de su tamaño. De este modo, es posible afirmar que la ciudad de México como espacio urbano es una ciudad pequeña un lunes a las 5 de la mañana y gigantesca ese mismo día a las 9 a.m. El reconocimiento de la contracción-expansión del espacio nos aproxima a una visión más dinámica de éste que trasciende la imagen fotográfica o cartográfica para aproximarnos a una imagen más real.

Actualmente este principio cobra mayor importancia a raíz de los desarrollos en la tecnología de los transportes y las comunicaciones, que está conduciendo a un aumento ostensible en la velocidad de desplazamiento, con la consecuente reducción de las distancias y, en consecuencia, la contracción del espacio. No obstante, esto hay que entenderlo en su real dimensión. La contracción del espacio asociada al aumento en la velocidad de las comunicaciones se da especialmente entre las principales ciudades o nodos del sistema económico mundial, pero las pequeñas ciudades o localidades, pueden seguir siendo lugares distantes y poco accesibles (Gutiérrez, 1998:66). La consideración de este principio espacial es muy importante para las decisiones de ordenamiento territorial, pues evidencian el dinamismo del espacio geográfico que es necesario considerar en la planificación del uso de los suelos rurales y urbanos.

### d. Vecindad

Todo espacio geográfico o territorio está rodeado por espacios vecinos con los que comparte ciertas estructuras espaciales y entre los que pueden existir relaciones de complementariedad, solidaridad o de conflicto. El principio de vecindad sugiere varias situaciones para el ordenamiento territorial. Una de éstas tiene que ver con el manejo de estructuras geográficas compartidas con otros espacios o territorios. Es el caso de una cuenca hidrográfica que se distribuye entre varios municipios. De hecho, la división territorial que realizan los países para la gestión administrativa y política, por lo general no coincide con el funcionamiento de estructuras naturales como es el caso de una cuenca. Por ello es posible que el



espacio territorial de un municipio corresponda con la cuenca alta, a otro municipio corresponda con la cuenca media y otro con la cuenca baja. Si existe una relación de solidaridad entre estos municipios vecinos es posible integrar sus voluntades para dar un tratamiento integral a la cuenca a partir de un plan subregional que señale responsabilidades específicas para cada municipio. De manera correlativa, esto sugiere que el ordenamiento territorial debe realizarse en distintas escalas espaciales, estrechamente articuladas, de manera que en el caso de la cuenca del ejemplo, pueda ser objeto de ordenación subregional que da orientaciones a los planes municipales.

El principio de vecindad sugiere, en síntesis, la asociación de espacios vecinos para realizar proyectos de desarrollo y de uso óptimo del territorio que no sólo resuelven el manejo integral que exigen ciertas estructuras espaciales, sino que también se puedan realizar inversiones en infraestructuras de nivel subregional o regional que para cada municipio en particular son onerosas, pero que tomadas como un proyecto conjunto, se hacen posibles.

#### e. Umbral

El principio de umbral consiste en el reconocimiento de que las actividades humanas requieren de un espacio mínimo y máximo para desarrollarse adecuadamente. Cuando la realidad de dichas actividades supera estos umbrales surgen problemas. Esto es posible ilustrarlo con el caso de las unidades productivas. Los sistemas agrícolas, por ejemplo, de acuerdo con su naturaleza, exigen de un tamaño determinado para que la producción sea rentable y genere utilidades suficientes para vivir. Cuando el tamaño está por debajo del umbral mínimo (un microfundio o minifundio, por ejemplo) entonces hay un problema de producción insuficiente y poco rentable. Cuando el tamaño está por encima del umbral máximo, entonces hay un uso irracional e ineficiente del espacio (latifundios o haciendas de ganaderías extensivas). Lo mismo ocurre con el tamaño adecuado de las viviendas de acuerdo al tamaño de las familias que las habitan. En este caso, cuando el tamaño de la vivienda está por debajo del umbral mínimo existe un problema de hacinamiento, en tanto que cuando está por encima, ocurre un problema de despilfarro o uso fastuoso, ostentoso del espacio.

El principio de umbral mínimo y máximo sugiere la necesidad de elaborar indicadores o valores acerca de los tamaños óptimos para las actividades y funciones que el ordenamiento territorial establece. De modo que en la evaluación de las situaciones existentes se puedan realizar comparaciones con las situaciones deseadas u óptimas y de esta manera determinar o juzgar la existencia de problemas o conflictos. Dichos valores óptimos pueden servir también para orientar las decisiones de uso y ocupación del territorio que es inherente a los planes de OT.

### 1.5.2.2. Prácticas socioespaciales

El espacio geográfico es objeto también de ciertas prácticas que inciden de un modo u otro en la organización espacial y que resultan de la conciencia que el hombre tiene de la diferenciación espacial. Conciencia que, según Lobato (1998: 36), está anclada en los patrones culturales propios de cada sociedad y de las posibilidades técnicas existentes, que originan una valoración distinta de la naturaleza y de la organización espacial previamente diferenciada.

Las prácticas socioespaciales responden, también, a los diversos proyectos de los actores sociales y a los modelos económicos de cada sociedad, mediante los cuales se pretende la reproducción social y se "objetiviza la gestión del territorio, esto es, la administración y el control de la organización espacial en su existencia y reproducción" (Lobato, 1998:36). Según Correa (1982; citado por Lobato, 1998:37), las prácticas espaciales son la selectividad, fragmentación-recomposición, anticipación y marginalización, a las que podemos agregar la apropiación-funcionalización y la jerarquización espacial. Estas prácticas no son excluyentes, pueden darse de manera combinada o complementaria.

#### a. Apropiación-funcionalización

Una de las prácticas de mayor incidencia sobre la organización del espacio es la apropiación social del mismo. Sánchez (1992: 68) define la apropiación como el acto de ejercer un derecho de uso sobre algo. No puede confundirse con la propiedad, pues aunque ambos llevan implícito el derecho de uso, en ocasiones dicho derecho puede ser transferido por el propietario a otro agente, a través, por ejemplo, del alquiler. La apropiación es una condición necesaria para poder localizar, asentar y funcionalizar el espacio-territorio. Puede ser pública y/o privada, legal o impuesta y se manifiesta en poder sobre el espacio y actuaciones sobre el mismo.

Una de las expresiones de la apropiación es la denominada "funcionalización del espacio", consistente en atribuirle un uso por parte de un individuo o individuos que se han apropiado del mismo. Dicha funcionalización puede llevar consigo la adecuación del territorio a los intereses dominantes, en la búsqueda de una articulación espacial correspondiente al propio mantenimiento y reproducción de las relaciones de poder a través de la producción, circulación, gestión y apropiación del excedente (Sánchez, 1992:61 y 66-67). El proceso de funcionalización del espacio puede ser conflictivo en virtud del principio de polifuncionalidad potencial y de apropiación que lleva consigo.

El ordenamiento territorial es, por su naturaleza, una acción de funcionalización del espacio que debe resolver las contradicciones entre el interés público y el privado frente a los usos del territorio, y los conflictos por incompatibilidades de funciones que coexisten en un determinado territorio.

## b. Selectividad espacial

En el proceso de organización del espacio el hombre actúa de modo selectivo. Sus decisiones de localización de los diversos proyectos consideran la existencia de las mejores condiciones para lograr sus objetivos (Sánchez, 1992; Lobato, 1998:37). En la decisión de localización de un sistema de producción agrícola mecanizada toma en cuenta las facilidades para el uso de maquinaria, la fertilidad del suelo etc. Si de lo que se trata es de localizar una instalación industrial o una maquila<sup>6</sup>, considerará la existencia de una fuerza de trabajo poco calificada y poco conflictiva, las facilidades de transporte, una legislación ambiental poco restrictiva y requerimientos fiscales igualmente menores, entre otros factores.

Asimismo, es importante en la decisión de localización la movilidad de los factores necesarios para la actividad. En efecto, si la actividad requiere el aprovechamiento de recursos fijos en un espacio determinado, esto solo será posible, si pueden desplazarse hasta este lugar los factores necesarios para su explotación (Sánchez, 1992). La movilidad, depende mucho de las condiciones físicas del espacio geográfico y de los niveles de desarrollo de los sistemas de transporte que se expresan en las condiciones de accesibilidad de los distintos espacios. En tal sentido, los sistemas de transporte contribuyen en el establecimiento de potenciales territoriales en función de su densidad, cobertura, accesibilidad, conexión e interrelación. El transporte, por consiguiente, se encuentra en la base de las distintas ventajas comparativas territoriales, que definen implícitamente los distintos niveles de competitividad de unos territorios frente a otros (Chías y Delgado, 2001) y definen, en gran medida, la atracción de los territorios para la localización de actividades económicas.

## c. Fragmentación-recomposición del espacio

Gobiernos y actores sociales dividen o agrupan el territorio con el fin de delimitar ciertos ámbitos de actuación, así como con fines de control, dominio o apropiación, mayor eficiencia administrativa, mejor control de mercados o adaptaciones frente a la reducción o ampliación de ofertas o demandas productivas. La división territorial de los países es un ejemplo de fragmentación espacial con fines político-administrativos. Del mismo modo, las instituciones públicas dividen el territorio para la prestación de servicios (regionalización administrativa), al igual que las empresas, en función de control y atención de mercados. Asimismo, lo puede reagrupar cuando la demanda de los productos disminuye y se hace oneroso mantener las diversas secciones existentes (Sánchez, 1992; Lobato, 1998).

---

<sup>6</sup> Las maquilas son establecimientos industriales (automotriz, textil, etc.) de empresas extranjeras que se localizan en algunos lugares de México para realizar partes de un producto o productos completos destinados al comercio internacional. Generalmente son lugares que ofrecen ventajas relativas al bajo costo de la fuerza de trabajo, mínimos controles de parte del Gobierno mexicano e impuestos bajos o exonerados

#### d. Anticipación espacial

Consiste en la localización de una actividad en un lugar dado antes que se hayan satisfecho las condiciones favorables para dicha localización (Lobato, 1998:39). Significa reservar territorio, garantizar para el futuro próximo el control de una organización dada, con la que también se aseguran las posibilidades, a través de la ampliación del espacio de actuación, de la reproducción de sus conexiones y beneficios. Muchas empresas poderosas se localizan en zonas donde no existe la demanda suficiente para sus productos, pero en la que se prevén cambios en el corto o mediano plazo que lo harán rentable. Inicialmente pueden producir a baja rentabilidad o incluso, a pérdida, pero aseguran el control de un mercado que ya prevén que se dinamizará en el corto plazo.

#### e. Jerarquización espacial

Consiste en la atribución de valores sociales distintos a espacios semejantes, aplicando algún mecanismo social de clasificación. La jerarquización espacial es, generalmente, una proyección de las estructuras sociales al espacio, la cual es evidente en la segregación socioespacial urbana, en la localización de los centros de decisión en ciudades de mayor rango urbano, entre otros. También se observa en espacios que aunque no lleven implícita la jerarquización, el hombre se la asigna a través de las llamadas "reglas de protocolo", mediante las cuales el espacio adquiere una jerarquía según la posición relativa de un individuo respecto a los otros, lo que Lefebvre (1974, citado por Sánchez, 1992: 61) llama el "espacio de representación". Dicho espacio es evidente en la localización de una catedral o edificio determinado en una posición visualmente dominante por su posición respecto a aquellos sobre quienes ejerce su dominio. "Lo mismo ocurre en el interior de las empresas e instituciones, por ocupar aquellos espacios simbólicos que reflejan una jerarquía de poderes (las oficinas de los directores en el piso más alto, por ejemplo). Es decir, la jerarquía social busca siempre una jerarquía territorial en donde reflejarse, y a través de la cual mostrar su propia posición social" (Sánchez, 1992: 61).

#### f. Marginalización espacial

Consiste en la existencia de espacios que por razones económicas, políticas o culturales, pierden su importancia y quedan marginados de las redes y espacios dinámicos. Es el caso de pueblos y ciudades que florecieron por su función de puertos fluviales y que entraron en declive cuando la vía fluvial es reemplazada por el transporte por carretera; o algunos espacios industriales que entran en declive, por los cambios en la correlación oferta-demanda.

La marginalización espacial también se da como una consecuencia de los procesos de acumulación capitalista, cuya dinámica lleva a la existencia de espacios dinámicos y marginados o deprimidos. Los primeros organizados alrededor de uno o pocos centros urbanos y sus respectivas áreas de influencia, los

cuales concentran la mayor parte de los recursos de inversión, la mayor especialización de los servicios y de la producción, una gran concentración de población, niveles de ingresos y de vida relativamente altos, capacidad innovadora y capacidad de desarrollo relativamente autosostenido a base de sus propios mercados internos. Los espacios marginados, son, por el contrario, áreas estancadas o en franca marginalidad en relación con el proceso general de desarrollo, su población tiende a emigrar a los espacios dinámicos y permanece dispersa sin una sólida jerarquización de los núcleos urbanos, los niveles de ingreso y de vida son bajos y precarios, necesitan para sobrevivir transferencia de recursos del poder central o de otras regiones más dinámicas (Massiris, 1993).

## 1.6 PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

Lo expuesto hasta ahora deja en claro la estrecha conexión entre el ordenamiento territorial y la planificación, pues se considera al OT como un proceso y un instrumento de planificación sujeto a los procedimientos de ésta. En este sentido, conviene precisar y diferenciar algunos vocablos muy comunes en la literatura del ordenamiento territorial, tales como planeación, planificación, política regional, planificación regional y planificación territorial, considerando su relación entre sí y con el ordenamiento territorial.

### 1.6.1 Planeación y planificación

Respecto a los términos planeación y planificación es evidente la ausencia de acuerdo en cuanto a su significado y acotamiento territorial. Una rápida observación de la bibliografía consultada en desarrollo de este trabajo permitió detectar tal desacuerdo. Autores tales como Ferrari (2001), Palomares (1998), Iracheta (1997), Gallegos (1996), García (1996) y Sánchez (1996) para solo citar algunos, prefieren utilizar el término planeación referido al desarrollo económico, al desarrollo regional y/o desarrollo urbano. Otros como Restrepo (2001), Pujadas y Font (1998), Nieves (1996), Denari (1991), De Mattos (1986), Ander-Egg (1981) y Cibotti y otros (1975), prefieren el término planificación referido al desarrollo económico, regional y/o sectorial correspondiente a los ámbitos nacional, regional y/o municipal. Al revisar los nombres de las instituciones que manejan este tema en los países latinoamericanos se observa un predominio del término planificación sobre planeación. Ello es evidente en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Ministerio de Planificación Nacional de Costa Rica, el Instituto de Planificación Física de Cuba, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia, el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile y la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto de Honduras. Difiere de esto el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

En medio de tales divergencias, autores como Ander-Egg (1981), Nieves (1996) y Pujadas y Font (1998) intentan establecer una diferencia entre ambos vocablos. Para Nieves (1996) la planeación expresa un proceso técnico conducente a la formulación de planes de negocios de las empresas para maximizar sus ganancias sin importar sus consecuencias sociales y ambientales; en tanto que la planificación lleva implícita la valoración de los intereses sociales por encima de los intereses de grupos políticos y empresas privadas y, por tanto, la participación social se hace imprescindible. Para Ander-Egg (1981) y Pujadas y Font (1998) la planeación hace referencia a espacios urbanos en tanto que la planificación abarca espacios regionales y nacionales. Es claro que no existe acuerdo sobre esto. Sin entrar en una discusión conceptual más profunda y respetando las diversas definiciones existentes, en el presente estudio se asumen los términos planeación y planificación como sinónimos, en el entendido de que ambos constituyen un proceso de decisión para la acción futura, dirigida al logro de objetivos previamente determinados.

#### 1.6.2 Planificación global, sectorial y espacial

Es muy común diferenciar la planificación según sus ámbitos de aplicación en global, sectorial y espacial o territorial. La primera se identifica con la planificación socioeconómica, a través de la cual se establecen las políticas generales de desarrollo socioeconómico, aplicadas a un país, región, municipio o ciudad. La planificación sectorial desagrega a la global en diversas partes o sectores de acuerdo a la organización operativa del estado: transporte, medio ambiente, asentamientos, agricultura, industria, comercio, turismo, vivienda, salud, educación, etc. Es común que las políticas sectoriales sean implementadas por ministerios o secretarías encargadas de la implementación de dichos planes y programas. La planificación espacial o territorial integra las dos anteriores tomando como base el territorio, es normal que tome como hilo conductor el desarrollo urbano-regional, económico-regional y/o el uso del territorio. Para Iracheta (1997) las políticas globales y sectoriales deben subordinarse a las directrices espaciales de las políticas territoriales, en aquellos países con desequilibrios regionales notables.

#### 1.6.3 Política regional y planificación regional

En el caso de los vocablos política regional y planificación regional se consideran en este estudio al primero en un sentido más amplio respecto al segundo. La política regional son directrices o lineamientos que expresan la visión regional del modelo de desarrollo económico y social y no requiere de la elaboración y aprobación de planes estando, por tanto, más cerca de la programación de las inversiones públicas. En tanto que el segundo implica un proceso y un sistema de organización institucional para la gestión que se fundamenta en planes, programas, estrategias, proyectos y acciones tendientes a resolver desequilibrios del desarrollo regional. Puede haber política regional sin planes regionales, pero no puede haber planificación regional sin política regional.

#### 1.6.4 Planificación regional y planificación territorial

Respecto a los vocablos planificación regional y planificación territorial, el primero como se planteó arriba se asocia a la política regional con prevalencia de los problemas del desarrollo económico como se verá más adelante, en tanto que el segundo se preocupa por dar respuestas a los problemas globales de un territorio, incluidos los económicos, pero no reduciéndose a éstos. Sin embargo, la distancia entre la planificación regional y la territorial ha ido disminuyendo en la medida en que la planificación regional ha evolucionado hacia una visión global, agregando a la preocupación por los desequilibrios espaciales del desarrollo económico, otras preocupaciones relativas al bienestar social, la calidad ambiental, la integración territorial, la infraestructura, los equipamientos, etc.

#### 1.6.5 Planificación territorial y ordenamiento territorial

En cuanto a la planificación territorial y el ordenamiento territorial son conceptos que pueden asimilarse en escalas regionales y nacionales. Así lo reconocen Pujadas y Font (1998) para quienes ambos conceptos en la escala señalada tienen en común su interés en la planificación física con énfasis en aquellos hechos a los que se les confiere un valor estructurante. Sin embargo estos mismos autores señalan que se trata de una definición algo restrictiva del OT. Tampoco en esto existe acuerdo.

### 1.7 ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DEL CAPITALISMO GLOBAL

No puede elaborarse un marco conceptual del ordenamiento territorial sin hacer una necesaria referencia a su relación con el actual modelo desarrollo que impera en el mundo, especialmente por los cambios sustanciales que están ocurriendo en la relación economía-territorio que inciden en la conceptualización del ordenamiento territorial y cuyo conocimiento evita caer en una conceptualización anacrónica. A continuación se examinan algunos elementos en este sentido.

#### 1.7.1 Los nuevos procesos económicos globales

Dentro de éstos se destacan los procesos de descentralización productiva y nuevas pautas de localización industrial, el surgimiento de espacios innovadores, la revalorización de la relación industria-medio ambiente y "ecologización" de las empresas.

En cuanto a los procesos de descentralización productiva y nuevas pautas de localización industrial se destaca la segmentación del proceso productivo industrial, especialmente en las grandes megalópolis, situación que está incidiendo de manera notable en una nueva configuración de la organización espacial de los territorios. Se trata de una desintegración según fases/productos y una ruptura de

las cadenas de valor que deviene en una revaloración del territorio, el cual entra a ser parte del proceso productivo en función de las ventajas comparativas y competitivas que presente (Méndez, 2001).

De este modo, se da una complementación entre las nuevas formas de producción industrial espacialmente dispersas y las ventajas que ofrecen los territorios para algunas fases del proceso productivo, surgiendo, así, territorios adecuados para la producción de partes del proceso. Las ventajas territoriales pueden estar asociadas a los costos de la fuerza de trabajo, a las facilidades de comunicación y transporte, a la normatividad poco rigurosa, a las ventajas fiscales que ofrezcan los territorios y/o a las oportunidades de desarrollo científico y tecnológico. Dependiendo del tipo de ventajas se localizarán algunas de las fases del proceso productivo, lo cual tiene implicaciones territoriales de interés para las políticas de ordenamiento territorial, en la medida en ocupan el territorio e interactúan con él (Méndez, 2001).

Respecto a los nuevos espacios asociados a procesos innovadores, cabe mencionar el impacto que en la relación economía-territorio están ocasionando los cambios tecnológicos asociados a la denominada "III revolución científico-tecnológica" (Méndez (2001). De hecho, los procesos de segmentación del proceso productivo descritos arriba son debidos, en parte, a dichos cambios. Del mismo modo, los cambios tecnológicos inciden también en la modificación de las relaciones espacio-tiempo en función de la mejora en los transportes y comunicaciones, dándose una densificación de las redes de flujos que vinculan a las empresas con el territorio, lo cual aumenta el ámbito espacial del funcionamiento de los sistemas productivos y contribuye a que, en conjunto con otros factores endógenos<sup>7</sup> surjan territorios con ventajas para la localización de empresas innovadoras y, en consecuencia, la conformación de un territorio innovador<sup>8</sup> con efectos sobre el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social; así como el reforzamiento de la identidad e imagen local, la valorización del capital territorial, la mejora de la calidad ambiental, entre otros temas (Méndez, 1998:46 y 2001; Caravaca, 1998), que son de mucho interés para las políticas regionales y de ordenamiento territorial.

En lo correspondiente a la revalorización de la relación industria-medio ambiente y "ecologización" de las empresas, tradicionalmente se ha pensado la industria como una de las actividades generadoras de mayor contaminación ambiental, deterioro de los recursos naturales, ruptura de equilibrios ecológicos, riesgos tecnológicos, alteraciones paisajísticas y deterioro de la calidad de vida. Tal se ha sustentado en los impactos de las actividades industriales sobre el territorio. No obstante, la creciente conciencia ambiental de las sociedades, la paulatina institucionalización del desarrollo sustentable y la revolución tecnológica que se ha experimentado han propiciado cambios en la valoración del medio ambiente en la actividad industrial,

---

<sup>7</sup> Existencia de un entorno innovador, "empresas incubadoras", infraestructura y tradición en investigación científica y tecnológica, políticas públicas de impulso a la ciencia y tecnología, identidad social con la investigación científica y tecnológica, redes de innovación, entre otros.

<sup>8</sup> Por ejemplo, las tecnópolis y parques tecnológicos y científicos.



especialmente en aquellas que han logrado insertarse rápidamente en el sistema económico global.

En efecto, en los nuevos procesos industriales ha ido cobrando importancia el manejo racional de los recursos naturales y la producción cada vez menor de residuos contaminantes está presente en las estrategias de algunos industriales. Esto en nada tiene que ver con una mayor conciencia ecológica de los industriales, sino por el hecho de que el uso sustentable del medio ambiente ha comenzado a ser también un factor de competitividad, es decir, ha comenzado a ser rentable tener la imagen de empresa respetuosa del medio ambiente, dado que es cada vez mayor el número de consumidores que privilegian en sus decisiones de compra a aquellos productos asociados a sistemas productivos ecológicamente sustentables.

De este modo, muchas empresas industriales comienzan a posicionarse en los mercados a partir de campañas publicitarias que buscan vender una imagen de calidad en función de sus productos ecológicos (marketing ecológico), el ahorro de materias primas y energía, el uso de tecnologías que reducen el impacto negativo de los residuos y la elaboración de productos que atienden a las normas internacionales de control de calidad (ej.: ISO) (Méndez, 2001). En los mercados europeos y norteamericanos es creciente el número de empresas industriales que basan su competitividad en sistemas de producción ecológicamente sustentables, expresados en la reducción de emisiones contaminantes, gestión de residuos (recogida, eliminación, reciclaje), cambio de materiales y envases (reciclables, no tóxicos, no inflamables), ecoetiquetado, incorporación de sistemas de gestión ambiental, realización de proyectos de investigación sobre medio ambiente, capacitación de la mano de obra, traslado de sus sedes urbanas a zonas rurales, etc. (Méndez, 2001); con lo cual logran captar el consumo de amplios sectores de la sociedad que utilizan esos criterios en su selección de los productos, especialmente de la clase media.

Nos encontramos, entonces, en un momento de cambio, de transición hacia nuevas formas de organización espacial que comienzan a ser visibles en países como México y que necesariamente deberán ser consideradas en las políticas de ordenamiento territorial. A continuación se ahonda en esto.

### 1.7.2 Lugar, territorio y nueva espacialidad asociada a los procesos económicos globales

Como resultado de los procesos económicos globales se están dando cambios significativos en las relaciones espaciales. Las formas tradicionales de relación en términos de espacio-lugar están siendo cambiadas por unas formas cada vez más abstractas en términos de espacio-flujos (Méndez, 2001). En efecto, la organización del espacio es cada vez más la de un espacio en red, un espacio surcado por multitud de flujos que se canalizan a través de las redes de transporte y telecomunicaciones (Gutiérrez, 1998: 69). De este modo, las relaciones de proximidad asociadas a la noción de contigüidad que caracteriza al espacio de las sociedades tradicionales está siendo transformada en unas relaciones aespaciales

en las cuales caben las "regiones virtuales" de las que habla Boisier (1995). Según Gutiérrez (1998: 70) las relaciones espaciales tradicionales eran sobre todo relaciones locales y las relaciones supralocales se articulaban según un principio de contigüidad. Hoy, en cambio, tienden a dominar las relaciones supralocales, canalizadas a través de redes que permiten un desplazamiento cada vez más rápido y con menor costo de personas, mercancías y, especialmente, de información.

Sin embargo, el reconocimiento de un espacio en red, no implica la negación del espacio de los lugares. Como lo afirma Castells (1995; citado por Gutiérrez, 1998: 71), ambos se superponen, imponiendo lógicas distintas: el espacio de los flujos frente al espacio de los lugares o como lo plantea Santos (2000: 228) las verticalidades frente a las horizontalidades o lo global frente a lo local (Santos, 2000: 237-242). El hombre, aunque está inmerso en una sociedad global, regida por el espacio de los flujos, que configuran un espacio en red, uniendo con frecuencia lugares muy distantes; sigue viviendo en lugares, donde impera lo cotidiano y donde las nociones de proximidad espacial y contigüidad siguen vigentes (Gutiérrez, 1998: 71).

En esta misma dirección Ortega (2000: 509-510) considera que el espacio mundial, como expresión de unas determinadas relaciones sociales a escala planetaria, no es ajeno a formas particulares de esas relaciones sociales a escala nacional o regional. Reconoce que no hay oposición, ni contradicción entre ambas dimensiones y mas bien ve una relación dialéctica entre lo global y lo local, con sus obligadas mediaciones espaciales regionales. Lo local se desenvuelve en los procesos globales y éstos se sostienen en situaciones locales y en comportamientos individuales.

Del mismo modo, Bervejillo (1998: 43) cuestiona la supuesta contraposición entre la lógica local (el lugar) con la lógica global (redes y flujos). Para este autor, bajo los efectos de la globalización lo local debe reconocerse como atravesado por las redes globales y lo global como apoyado en los territorios de diversas formas. En este mismo orden de ideas, (Ortiz, 1996; citado por Bervejillo, 1998:43) propone una definición de lugar como un "espacio transglóscico, en el cual se entrecruzan diversas espacialidades".

Castells (1995:484), por su parte, advierte que la progresiva dominación del espacio de flujos sobre el de los lugares "es una forma de soslayar los mecanismos históricamente establecidos de control social, económico y político por parte de las organizaciones detentadoras del poder. Como la mayor parte de esos mecanismos de control dependen de instituciones sociales de base territorial, escapar a la lógica social inherente a cualquier lugar particular se convierte en el medio de conseguir la libertad en un espacio de flujos conectado tan sólo a otros detentadores del poder que comparten la lógica social, los valores y los criterios operativos institucionalizados".

Asociado a esta nueva espacialidad se discute también la validez de los conceptos tradicionales de territorio, planificación regional y región. Según Bervejillo (1998: 41), para algunos autores, la globalización supone la disolución de los territorios como resultado de la desterritorialización de la economía, la sociedad y la cultura, que lo sustituye por el "espacio global de flujos". Sin embargo, "las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización", entendiéndose la primera como la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de los territorios particulares y la segunda, como la confirmación de la territorialidad de los factores decisivos para el desarrollo de los países y regiones. De este modo, los territorios aparecen al mismo tiempo cuestionados y reafirmados.

En este contexto, el territorio es factor relevante para el desarrollo y es necesariamente abierto y atravesado por dinámicas globales que lo redefinen continuamente. Tal situación conduce, según Bervejillo (1998: 43) a una redefinición de la agenda de la planificación regional en torno a dos prioridades complementarias: la primera referida a la construcción interna de capacidades que implica conformar, estructurar y/o complejizar el territorio local, desde un enfoque multidimensional; y la segunda referida al posicionamiento e inserción externa en el escenario globalizado que implica comunicar, insertar y posicionar el territorio local en las redes interterritoriales y en los sistemas globales.

Los aspectos anteriores llevan a Bervejillo (1998:44,45) a plantear la necesidad de "reinventar" o "refundar" el territorio, de modo que se ajuste a la "superposición de lógicas y temporalidades diversas" asociadas a las complejas transformaciones derivadas de la globalización, el posfordismo, la posmodernidad y el nuevo orden político y su expresión en una nueva territorialidad de los procesos de desarrollo. Frente a la reestructuración creadora de nuevos territorios, afirma Bervejillo, "con su doble carga de oportunidades y amenazas, cabe a las sociedades locales y regionales el desafío de una reinención, capaz de fundar un nuevo sentido y orden territorial deseable, y de incidir proactivamente" (Bervejillo, 1998:39). Esta refundación del territorio la ve este autor asociada, entre otros, a un proyecto o visión colectiva del futuro deseado que lleva implícito la construcción de una nueva cultura del territorio y la construcción social del futuro, mediante el uso de la prospectiva territorial participativa.

### 1.7.3 Ordenamiento territorial en el marco de la globalización: la lógica del capital vs. la lógica del ordenamiento territorial

El OT al regular el uso y ocupación del territorio da directrices a la localización de empresas industriales, en la búsqueda de reducir los impactos territoriales de las mismas. Pero casi siempre el interés de los agentes económicos no coincide con el interés colectivo, por lo que el ordenamiento territorial debe enfrentar fuerzas económicas y políticas poderosas que intentarán hacer valer el interés económico y político de unos pocos grupos sociales sobre el interés de las mayorías. Lo adecuado es valorar el territorio como el espacio de reproducción social y no sólo

como un factor productivo cuya apropiación se da en función de las ventajas que éste ofrece para acrecentar la extracción de plusvalía, evitando al máximo la relación con el territorio real que los grupos humanos habitan e identifican como suyo. En el fondo de esta contradicción subyace una contradicción entre la lógica espacial del mercado y el enfoque y finalidades del ordenamiento territorial. En este sentido hay al menos tres cuestiones fundamentales que la lógica del mercado no resuelve y, por tanto, hacen necesaria la planificación territorial desde los poderes públicos.

En primer lugar, como se vio en el numeral 1.5.2.2, las decisiones de localización de las actividades económicas que toman los agentes económicos privados en función de sus intereses, no conducen a una ocupación del espacio y de los usos del suelo que corresponda con el interés colectivo. Al contrario, como lo afirma Hildenbrand (1996: 31), numerosos ejemplos corroboran que la lógica de mercado no sólo origina fuertes desequilibrios intra e interregionales de desarrollo socioeconómico sino también los perpetúa o, incluso, los profundiza. En este mismo orden de idea, Boisier (1997) plantea que la lógica del mercado no incluye categorías territoriales, sino que opera sobre la base de rentabilidades micro-económicas relativas. La lógica de mercado produce un ordenamiento territorial por omisión, de modo, que todo territorio, en todo momento, está ordenado. El problema es si dicho ordenamiento es coherente con un ordenamiento socialmente deseable que también existe en todo momento en el sentido común y los anhelos de las poblaciones.

En torno a la acción del ordenamiento territorial frente a estos efectos de la economía de mercado surgen distintas aproximaciones. Hildenbrand (1996) apunta a unas relaciones de complementariedad en la cual el OT debe buscar corregir dichos efectos manteniendo el modelo; Rondinelli (1988) apunta a la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo que induzcan patrones de organización del espacio con una lógica distinta. Advierte que "si los gobiernos de los países en desarrollo quieren alcanzar un desarrollo geográficamente difundido, deben invertir con un patrón de dispersión geográfica" (Rondinelli, 1988:19), y es a este patrón de dispersión geográfica de las actividades económicas que debe apuntar el ordenamiento territorial como estrategia de desarrollo territorial, en la cual las tecnologías modernas pueden ser fundamentales. A este respecto, Aguilar (1995) al referirse al impacto que desencadenan las tecnologías modernas sobre el desarrollo regional plantea el efecto que éstas producen sobre las relaciones entre economía-sociedad y territorio, que se expresan en una dispersión espacial de la actividades económicas y otras transformaciones espaciales asociadas al capitalismo global.

En segundo lugar, Hildenbrand (1996:31) reconoce la existencia de determinados "bienes colectivos que requieren una gestión eficaz sin que deban estar sometidos a los mecanismos de dirección y regulación del mercado, porque para dichos bienes no son posibles a precios de mercado" (Fürst y Ritter, 1993, citado por Hildenbrand, 1996), y cita como ejemplo la distribución geográfica de infraestructuras (carreteras, redes de abastecimiento de agua y energía, etc.), de determinados equipamientos y servicios (sanidad, educación) y la preservación y el desarrollo de espacios libres.

En tercer lugar, el autor en referencia, menciona las externalidades negativas de las decisiones de los agentes económicos privados expresadas en impactos ambientales, económicos y sociales adversos y conflictivos que exigen la actuación de los poderes públicos (Hildenbrand, 1996:31).

Visto así, parece clara la necesidad de una complementariedad y compatibilidad entre la economía de mercado y el ordenamiento territorial, pero se soslaya un debate mucho más profundo en esta relación: el debate entre la racionalidad del mercado asociada a políticas macroeconómicas y la racionalidad social y ambiental del ordenamiento territorial asociada al interés colectivo. Aunque ambas racionalidades se requieren mutuamente, el ordenamiento territorial no debe reducirse a ser un simple instrumento complementario, supeditado y dependiente de las políticas macroeconómicas y destinado a intentar corregir los efectos territoriales negativos generados por la economía de mercado; pues sería darle el mismo papel contestatario que en el pasado se otorgó, sin éxito, a la política regional. Podría irse más lejos y desarrollarlo como un instrumento para un modelo de desarrollo alternativo, en el que mediante acciones de ordenamiento territorial se pueda orientar el desarrollo económico y social para configurar, en el largo plazo, una estructura territorial que integre en forma armoniosa y gradual los componentes de población, recursos naturales e infraestructura.

En esta dirección, Méndez (1990: 90) considera que el ordenamiento territorial puede constituir un buen instrumento para un estilo de desarrollo alternativo, por cuanto ordenar el territorio, en buena medida, significa una revalorización de lo nuestro, una mejor utilización de los recursos naturales, mayor confianza en las posibilidades que ofrece la sociedad nacional y el propósito de una mejor calidad de vida al alcance del colectivo, en donde la satisfacción de necesidades fundamentales animan el proceso y la búsqueda de la reconciliación de la sociedad con la naturaleza es norte obligado.

Sin embargo, en los países latinoamericanos esto plantea grandes desafíos, dado los graves problemas de justicia social, agresión ambiental, desequilibrio del desarrollo regional, pobreza, corrupción, desempleo, concentración de la propiedad sobre la tierra, centralismo político y administrativo y una actitud gubernamental de desprecio por la búsqueda del bienestar de la población, que pareciera haber adoptado el desempleo como política oficial y un modelo de desarrollo ruinoso para los intereses nacionales, basado en una actitud proclive al capital transnacional.

## CAPÍTULO 2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO EUROPEO

El estudio y valoración de las políticas de ordenamiento territorial de los países de América Latina, que constituye el epicentro de esta investigación, es más rico y objetivo si se cuenta con un referente comparativo que las ponga en contexto. En esto se sustenta el examen que a continuación se presenta. Se parte de una revisión de los antecedentes de esta política en los países europeos<sup>9</sup>, con especial énfasis en la política de desarrollo regional, para luego abordar la naturaleza y rasgos más comunes de la política de ordenamiento.

La elaboración de este capítulo se sustentó en datos y análisis aportados por Andreas Hildenbrand en su estudio "Política de ordenación del territorio en Europa" y por la Comisión Europea de Ordenación del Territorio. Tales datos fueron reelaborados, organizados y sintetizados, para obtener la visión global de la política europea que se presenta en el numeral 2.3, la cual constituye el principal aporte de la presente investigación.

### 2.1 ANTECEDENES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EUROPEO

El surgimiento de las políticas de ordenamiento territorial en Europa se asocia a la evolución de las políticas regionales y urbanísticas iniciadas a comienzos en los años 30 del siglo XX, tras la depresión de 1929 y las consecuencias espaciales de las dos guerras mundiales que devastaron amplios territorios europeos, lo que hizo inaplazable la necesidad de reconstruir dichos espacios, así como ordenar el crecimiento urbano y demográfico y corregir algunos efectos espaciales negativos resultantes del libre juego de las fuerzas económicas que por esa época constituía el modelo económico dominante.

En el contexto arriba descrito, se hizo evidente que el desarrollo socioeconómico no se distribuía uniformemente en el interior de los países europeos, sino que se polarizaba en unas determinadas áreas, provocando disparidades importantes en el desarrollo regional de dichos países. En la búsqueda de alternativas de corrección a esta situación, los países europeos ensayaron diversas políticas regionales, cuyos hitos más representativos se muestran en la (Tabla 1). Estas políticas sirvieron, en gran medida de referencia para las políticas regionales de América Latina y, concomitantemente, de las políticas de ordenamiento territorial de algunos de estos países.

En el caso del Reino Unido, la política regional tuvo su inicio en 1939 con el Informe de la Comisión Barlow, el cual integraba dos problemas que posteriormente se han tratado por separado: el de las regiones atrasadas y el de la planificación física de las

---

<sup>9</sup> Se consideraron diez países: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Suiza.

Tabla 1. Hitos de la política regional en el mundo

Año	Evento
1923	Constitución de la Asociación Americana de Planificación Regional (R.P.A.A.).
1933	Constitución de la Tennessee Valley Authority para el desarrollo regional de la cuenca alta del río Tennessee
1934	Creación de las Depressed Areas en el Reino Unido
1939	El informe Barlow plantea la necesidad del crecimiento equilibrado en el Reino Unido.
1945	Creación de las Development Areas en el Reino Unido
1947	J.P. Gravier publica <i>Paris et le desert francais</i> , planteando el tema de las disparidades económicas regionales.
1950	Plan National d'Aménagement du Territoire en Francia. Creación de la Cassa per il Mezzogiorno para el desarrollo del medio día italiano.
1954	Fundación de la Asociación de Ciencia Regional presidida por Walter Izard.
1961	Creación de las Area Redevelopment Administration (ARA) en los EE UU para promover el desarrollo rural
1963	Creación de la DATAR en Francia.
1965	Constitución de la Appalachian Regional Comission en los EE UU
1971	La DATAR francesa publica <i>Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable.</i>

Fuente: Pujadas y Font (1998: 56)

grandes aglomeraciones urbanas y metropolitanas. Este hecho ha sido ponderado por P. Hall, al considerar que la visión de los problemas regionales y los de la planificación del crecimiento físico de las grandes conurbaciones como dos caras de un mismo problema, constituyó una contribución esencial para la comprensión y tratamiento de los problemas regionales ( Hall, 1992; citado por Pujadas y Font, 1998: 57). El informe Barlow estableció cinco grandes temas: la ordenación de las aglomeraciones urbanas congestionadas, la redistribución de las industrias y la población activa, la diversificación y el equilibrio de las actividades regionales, el freno de las migraciones y la ordenación del espacio urbano (Pujadas y Font, 1998: 57).

Los impactos de 60 años de política regional en el Reino Unido, a partir del informe Barlow, han sido resumidos por P. Hall en tres puntos: Cambios notables en la geografía económica británica, especialmente en la pérdida de empleos de las conurbaciones y la ganancia de los mismos por parte de las regiones rurales

periféricas; aplicación inadecuada de las ayudas, en cuanto se aplicaban en áreas que no las necesitaban, mientras que eran suficientes en otras áreas como las conurbaciones, con altos niveles de desempleo, y creación de empleos en áreas asistidas que no habrían escogido esta localización de no existir ayudas (Hall, 1992; citado por Pujadas y Font, 1998: 58).

En el caso de Francia, en 1950, se producen otro de los hitos más destacados de la política regional en el mundo: el *Aménagement du territoire*, cuyo objetivo principal fue el de luchar contra las disparidades económicas regionales, promoviendo un desarrollo regional equilibrado (Gravier, 1996; citado por Pujadas y Font, 1998: 54). El Plan National d'Aménagement du Territoire planteó cuatro temas clave: la industrialización descentralizada, la renovación de la agricultura, el equipamiento turístico y la descentralización cultural.

La política regional francesa se insertó dentro de la planificación económica global y tuvo un gran impulso con la creación de la Délégation a l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale (DATAR), creada para la coordinación e impulso de las medidas de política regional. En la evolución de esta política, Pujadas y Font distinguen diversos énfasis en los objetivos, estrategias e instrumentos utilizados. Durante mucho tiempo el objetivo central fue la industrialización, basada en la estrategia de los polos de desarrollo pero, posteriormente, se fue abriendo a un abanico amplio de objetivos orientados hacia el desarrollo terciario, artesanal, turístico, rural, etc. (Pujadas y Font, 1998: 61-62). En 1971, la DATAR publicó *Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable*, obra pionera en la utilización del método prospectivo de escenarios.

En el caso italiano, también en 1950, se creó la Cassa per il Mezzogiorno<sup>10</sup> con la que se pretendía reducir el rezago del sur de Italia. Pujadas y Font (1998: 64) destacan la política regional italiana por el volumen de recursos destinados al reequilibrio territorial y como ejemplo de las enormes dificultades para luchar contra las causas estructurales del atraso y contra las tendencias polarizadoras del mercado.

La Cassa per il Mezzogiorno fue una agencia especial a la que se le dotó de recursos financieros para el desarrollo del sur italiano. Su estrategia territorial se basó durante muchos años en el concepto de polo de desarrollo, complementado con acciones de desarrollo agrícola y turístico. Los instrumentos utilizados los clasifica Pujadas y Font (1998: 64) en tres grupos: los incentivos a la implantación de la empresa privada, la implantación directa de empresas públicas y la mejora de las dotaciones en infraestructuras.

Los polos de desarrollo se distribuyeron por la geografía del sur italiano en Nápoles (Campania), Taranto (Puglia), Siracusa (Sicilia), Cagliari (Cerdeña), entre algunos, constituyendo grandes implantaciones industriales que fueron

---

<sup>10</sup> Caja para el mediodía (es decir, para el sur).



denominadas en algunos casos como "catedrales en el desierto" pues el efecto difusor y multiplicador del desarrollo no se dio (Pujadas y Font 1998: 64). A partir de 1970 el estado italiano adoptó una organización territorial regionalizada, constituyéndose las regiones en entes de desarrollo con cierta autonomía<sup>11</sup>, las cuales entraron a competir con la Cassa per il Mezzogiorno.

El balance de cuatro décadas de política regional en Italia no es, a juicio de Pujadas y Font (1998: 64), muy conclusivo. Las divergencias entre el Norte y el Sur se han mantenido en unos niveles similares a los existentes en los años cincuenta, lo cual, sin embargo se lee de diversas maneras: Una optimista en términos de que la política regional impidió que se agrandara la brecha entre el Norte y el Sur, y otra pesimista, en el sentido de que tantos esfuerzos no sirvieron para acortar dicha brecha.

Hacia la década de los setenta las políticas europeas de desarrollo regional se debilitan en su dimensión territorial y se fortalece su dimensión económica, como respuesta al advenimiento del capitalismo global y la necesidad de fortalecer la competitividad regional (Tabla 2). En el caso de las estrategias pierde importancia el concepto de polo de desarrollo en favor de los polos tecnológicos y distritos industriales, así como de los ejes de desarrollo y las redes generadoras de sinergias. La industrialización pierde importancia como motor del desarrollo regional en favor de los servicios a las empresas, la economía agroindustrial en las áreas rurales y el desarrollo turístico. La tecnología comienza a valorarse como factor de polarización territorial, a partir de complejos de innovación tecnológica y parques tecnológicos. La infraestructura se revaloriza como factor de desarrollo regional y cobran importancia las infraestructuras de comunicaciones. El mismo concepto de desarrollo regional se replantea, considerándose ahora la calidad de vida no como consecuencia sino como causa del desarrollo y la calidad ambiental como factor de atracción y valorización del espacio. Del mismo modo, pierde importancia la política regional desde arriba en favor de la iniciativa local, así como el uso de estrategias de desarrollo endógeno.

Mientras esto ocurre se van reforzando otras políticas de incidencia territorial, asociadas a la problemática del crecimiento urbano y del medio ambiente y de este modo se configuran en Europa los insumos clave a partir de los cuales se teje paulatinamente la actual política de ordenamiento territorial que se examina a continuación.

---

<sup>11</sup> Se distinguen en la organización territorial italiana dos tipos de regiones: las de estatuto especial (definidas en 1948) y las de estatuto común (definidas entre 1970 y 1971). Las primeras son básicamente las grandes islas y algunas zonas fronterizas, sus estatutos son aprobados mediante Ley Constitucional y tienen competencias exclusivas en algunos asuntos. Las segundas tienen un poder legislativo concurrente, dado que el Estado aprueba las normas y principios básicos y las regiones las desarrollan en detalle. Actualmente, el territorio italiano se divide en 20 regiones, cinco de las cuales poseen estatuto especial. Las regiones de estatuto común, son administradas por un Consejo Legislativo y una Junta Ejecutiva encabezada por un presidente.

Tabla 2. Cambios en las políticas territoriales asociados a la globalización económica

Políticas territoriales	Cambios
Estrategias territoriales	Devaluación del concepto de polo de desarrollo industrial. Revalorización del polo tecnológico y del distrito industrial. Importancia creciente de ejes de desarrollo. Importancia creciente de redes generadoras de sinergias. Importancia de las regiones emergentes.
Organiz. de la produc. y comport. espacial de agentes	La "deslocalización" industrial rompe inercias territoriales. La producción flexible abre nuevas posibilidades a las ciudades medias y regiones poco desarrolladas.
Sectores productivos a potenciar	La industrialización deja de ser el objetivo básico pero mantiene un papel importante. Mayor énfasis en los servicios a las empresas. Énfasis en la economía agroindustrial en las áreas rurales. Énfasis en el desarrollo turístico.
Política tecnológica	Reconocimiento del papel de la tecnología como nuevo factor de polarización territorial. Creación de complejos de innovación tecnológica. Construcción de parques tecnológicos.
Infraestructuras	Revalorización de las infraestructuras como factor de desarrollo. Desconfianza en el papel salvador de las infraestructuras. Énfasis en infraestructuras de telecomunicaciones, energética.
Calidad de vida y calidad ambiental	La calidad de vida no como consecuencia sino como causa del desarrollo. La calidad ambiental como factor de atracción. La valorización global del área como factor de atracción de actividades de alta tecnología.
Potencialidades locales y desarrollo endógeno	Devaluación de la política regional "desde arriba". Revalorización del papel de la administración autonómica y local. Revalorización del papel de la iniciativa local. Estrategia de desarrollo endógeno.

Fuente: Pujadas y Font (1998:86)

TESIS CON  
FALTA DE DATOS

## 2.2. CONCEPTO Y ALCANCES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EUROPEO

El ordenamiento territorial en los países europeos tiene, en algunos casos<sup>12</sup>, raíces históricas profundas. En otros<sup>13</sup>, su inicio se produjo después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, es a partir de los años sesenta cuando adquiere una mayor dinámica y se consolida en los ochenta, cuando se promulga la "Carta Europea de Ordenación del Territorio" (CEOT), resultado de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT), realizada en Torremolinos (España) en 1983. En dicha Carta, el ordenamiento territorial se entiende como "una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida bajo un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector" (CEMAT, 1983).

La carta señala al bienestar humano como la principal preocupación del OT, especialmente, la búsqueda de una calidad de vida que asegure el desarrollo de la personalidad. Se le reconoce al OT varias cualidades entre las que se destaca su carácter democrático, global, funcional y prospectivo. Como objetivos fundamentales, la carta señala:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio (CEMAT, 1983).

Se considera en la CEOT que el ordenamiento territorial es más una tarea política y que en el proceso de gestión se debe garantizar la coordinación entre los distintos sectores que participan en él. Asimismo, la CEOT señala a los países europeos unos espacios sobre los que se deben plantear objetivos particulares, especialmente referidos a regiones rurales, urbanas, fronterizas, de montaña, costeras e insulares y otros que presenten debilidades estructurales o estén en decadencia (CEMAT, 1983).

Los ministros firmantes de la CEOT se comprometieron a recomendar a sus gobiernos e instituciones relacionadas con los problemas de ordenamiento territorial, a que tuvieran en cuenta los principios y objetivos enunciados en la Carta. Posteriormente, la mayoría de los países incorporaron dichos objetivos en sus legislaciones nacionales de ordenamiento territorial y establecieron sus propios objetivos en función de las finalidades de sus políticas de OT. Hildenbrand (1996:30), en un esfuerzo por realizar una generalización de los objetivos de OT presentes en los países europeos, propone los siguientes:

---

<sup>12</sup> Alemania, Suiza, Holanda y el Reino Unido.

<sup>13</sup> Francia e Italia.

- Identificar, diagnosticar y evaluar las potencialidades de desarrollo inherentes a cada ámbito territorial.
- Potenciar y mejorar el sistema urbano.
- Articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior.
- Establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito supramunicipal.
- Distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo.
- Mejorar la localización de las instalaciones productivas.
- Prevenir riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.
- Proteger la naturaleza y el patrimonio histórico y cultural.

Estos objetivos involucran acciones relativas a la ocupación del territorio, consistentes con el carácter global que la CEOT le asigna a esta política. En la década de los noventa, el ordenamiento territorial europeo fortaleció sus objetivos ambientales, especialmente a partir de la Conferencia de Río de 1992, en cuya declaración se establece el desarrollo territorialmente equilibrado como uno de los factores del desarrollo sustentable.

Existe en los países europeos la convicción de que a través de los planes de OT es posible controlar y prevenir la degradación del medio ambiente. Esto se hizo evidente en la conferencia de la CEMAT, celebrada en Oslo en 1994, cuyo tema fue el de "Estrategias para un desarrollo sustentable en el marco de la ordenación del territorio en Europa más allá del año 2000", de la cual resultaron tres resoluciones: la primera, define estrategias para el desarrollo sustentable en las regiones urbanas de Europa; la segunda, se refiere a las "perspectivas para el desarrollo sustentable y sus implicaciones para Europa más allá del año 2000 y la tercera, define una nueva reunión de la CEMAT en 1997 en Chipre, para abocar el tema de "Planificación regional y ordenación del territorio en Europa y la protección de los recursos hídricos" (Hildenbrand, 1996).

Es interesante considerar aquí la variación de enfoques y énfasis que se pone en los planes europeos de OT. En cuanto a enfoques, existen dos claramente diferenciados: uno en el sentido de planificación física y el otro en términos de planificación económica y social. Respecto a los énfasis que se ponen en los planes, éstos varían en función del grado de desarrollo de las regiones. A este respecto, Hildenbrand (1996: 33 y 48) encuentra que en las regiones más desarrolladas<sup>14</sup> predominan los aspectos ecológicos del desarrollo socioeconómico, distinto a lo que ocurre en las regiones menos desarrolladas<sup>15</sup> en donde el ordenamiento, además de los objetivos que le son inherentes, debe atender objetivos de desarrollo, especialmente dirigidos a la superación de carencias en infraestructuras y equipamientos y al logro de un desarrollo equilibrado y una mayor cohesión e integración del territorio.

<sup>14</sup> Por ejemplo los Länder alemanes.

<sup>15</sup> Por ejemplo, algunas comunidades autónomas españolas.

## 2.3 VISIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los rasgos comunes de la política europea de ordenamiento territorial que se desarrollan a continuación surgen del análisis de las políticas de diez de estos países<sup>16</sup>, entre dichos rasgos se destacan: el alto nivel de descentralización y la amplia cobertura territorial de los planes; la regulación jurídica sistemática y completa; el marco institucional consolidado para la coordinación vertical y horizontal y la alta participación social en la formulación de los planes subregionales y locales. A continuación se examinan cada uno de estos rasgos.

### 2.3.1 Carácter descentralizado de la política y cobertura territorial amplia de los planes de OT

Es evidente que en la mayoría de los países europeos examinados, la responsabilidad fundamental de la ejecución de políticas y planes de OT le ha sido otorgada a los niveles regionales (Tabla 3). El nivel nacional por lo general no ejecuta planes sino que elabora directrices<sup>17</sup> que constituyen un marco de referencia para los planes regionales. En Alemania y Austria, la responsabilidad recae sobre los Länder (estados), en Suiza sobre los cantones, en Italia y Francia sobre las regiones, en Holanda sobre las provincias, en Dinamarca sobre los condados y en España, sobre las comunidades autónomas, según la organización político-administrativa de cada país (Tabla 3). Se ha considerado a las regiones como la "expresión más genuina" para, "a través de políticas propias", desarrollar el "modelo deseado de desarrollo territorial y económico del espacio regional" (Hildenbrand, 1996).

La tendencia es a fortalecer este carácter descentralizado como lo demuestra la creación reciente de sistemas regionales de OT en España, Italia, Bélgica y Francia (Comisión Europea, 1995). La responsabilidad de la concesión de licencias de construcción la tienen las autoridades locales, en tanto que la responsabilidad de elaborar la política recae sobre las instancias regionales. Sin embargo, existe un debate sobre el papel del Estado en la aplicación de la política de OT, en cuanto a si debe hacerlo por medio de una política nacional, por medio de reglamentaciones o por intervención directa. Se trata de una discusión del poder de los organismos nacionales frente al poder de los organismos regionales y locales. En muchos estados, las grandes agencias sectoriales y los ministerios pueden anular las políticas territoriales regionales y locales, pero lo predominante es que esto ocurra solo como último recurso (Comisión Europea, 1995:144).

El carácter descentralizado es complementado por una cobertura territorial amplia en la ejecución de los planes de ordenamiento. Con excepción de Francia, España, Italia y Luxemburgo, todos los países examinados elaboran planes en sus distintos

<sup>16</sup> Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Suiza.

<sup>17</sup> Programas, esquemas, informes, concepciones, según el caso.

Tabla 3. Cubrimiento territorial de los planes europeos de ordenamiento territorial, según niveles territoriales

Estados	Nivel local	Nivel subregional	Nivel regional
Alemania	16.175 municipios. Plan uso tierra. Plan de construcciones	50 regiones. Plan regional	16 estados (Länder)* Programa estatal
Bélgica	600 municipios plan de asignación	10 provincias Plan estructural	3 regiones* Plan regional
Dinamarca	275 municipios. Plan municipal. Plan local	No existe	12 condados* Plan regional
España	8,082 municipios Plan uso suelo Plan urbanístico	50 provincias	17 comunidades autónomas*. Varía según cada una
Francia	36,551 municipios Planes de ocupación del suelo	96 departamentos Programas intermunicipales de desarrollo y OT.	22 regiones* Esquemas Regionales de Ordenamiento y Desarrollo del Territorio
Holanda	647 municipios Plan estructural Plan uso del suelo	No existe	12 provincias* Plan provincial territorial
Italia	8,100 ayuntamientos Plan Regulador General	95 provincias Planes territoriales de coordinación	20 regiones* Plan Territorial Regional
Luxemburgo	Ayuntamientos Plan Municipal de OT	12 cantones	3 distritos
Portugal	305 municipios Plan Municipal OT	11 provincias 22 distritos Plan director intermunicipal.	2 regiones insulares. 5 regiones continentales de planificación. Plan regional OT
Suiza	3,000 municipios Plan de afectación	No existe	23 cantones* Plan Director Cantonal

Fuente: elaboración propia

\* Nivel territorial responsable del OT

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

niveles territoriales (Mapa 1). Lo anterior es corroborado por Hildenbrand (1996:44) quien en su estudio de siete países europeos encontró que la totalidad de los Länder alemanes, los cantones suizos y las provincias holandesas, tenían aprobado planes territoriales regionales. Algo similar ocurrió, aunque en menor proporción, con los planes territoriales subregionales, los cuales son requeridos en los países que poseen gran extensión territorial. En este sentido, en Alemania todo el territorio está cubierto con planes subregionales. En Francia e Italia dichos planes se elaboran solo para áreas con características o problemáticas especiales<sup>18</sup>, razón por la cual su cubrimiento no abarca la totalidad del territorio. En cuanto al ámbito local, todos los países examinados formulan planes de ordenamiento territorial.

### 2.3.2 Regulación jurídica sistemática y completa

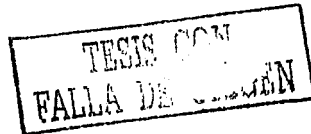
La existencia de una normatividad muy completa es otro de los rasgos destacables de los sistemas europeos de ordenamiento territorial. Desde los albores del siglo XX comenzaron a aparecer normas reguladoras de los usos del suelo, básicamente ligadas a la planeación urbana, las cuales evolucionaron, a mediados del siglo, hacia la planificación territorial en ámbitos regionales y nacionales, intensificándose a partir de los años sesenta (Tabla 4).

En la mayoría de los países europeos las regulaciones del ordenamiento territorial en los ámbitos nacional se soportan en normas constitucionales y leyes. En Grecia la Constitución Política contempla el ordenamiento territorial, como una potestad del Estado que debe servir al funcionamiento y al desarrollo de los asentamientos así como a la garantía de condiciones de vida óptimas. En Portugal, la Constitución trata el ordenamiento territorial como una tarea del Estado que tendrá en cuenta "una determinación correcta de las localizaciones, un desarrollo socioeconómico equilibrado y la creación de paisajes biológicamente equilibrados" (Art 66). En Suiza, la reforma constitucional de 1969 asignó al nivel federal la competencia para formular políticas de OT. En Bélgica y Holanda el OT adquirió rango constitucional en 1969. Alemania promulgó su Ley federal para la Ordenación del Territorio en 1965. En los setenta, Luxemburgo establece su ley de OT, en tanto que en los ochenta lo hace Portugal y en los noventa Dinamarca (Tabla 4). En 1995, en Francia se produce un viraje importante en la concepción del ordenamiento al introducir un enfoque bajo el cual se integra el ordenamiento con el desarrollo territorial, a través de la Ley de Ordenación y Desarrollo Territorial de ese año.

### 2.3.3 Sólida organización institucional para la gestión coordinada

Tal como se planteó en el capítulo anterior, la implementación de políticas y planes de ordenamiento territorial implica una estrecha relación con otras políticas sectoriales de incidencia territorial, tales como las de desarrollo regional, urbano-regionales y ambientales. El ordenamiento establece, en este sentido, unos criterios espaciales orientadores de las actuaciones sectoriales que exigen

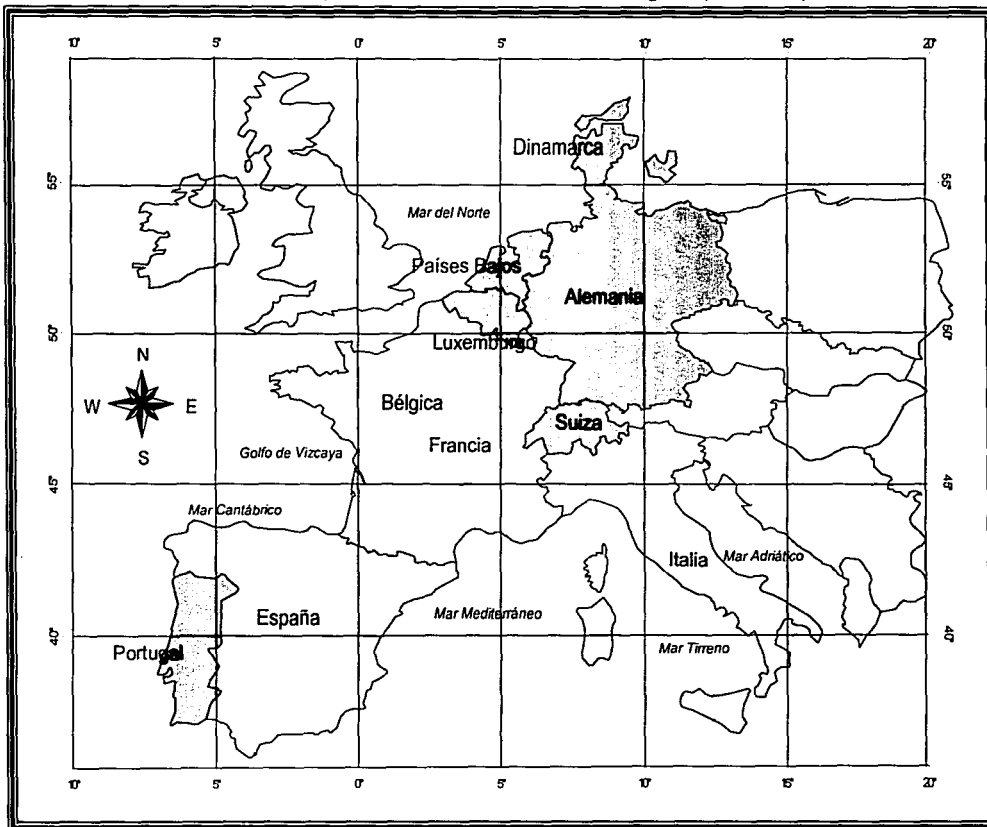
<sup>18</sup> Como las áreas metropolitanas y las áreas de montaña





Mapa 1. Cubrimiento territorial de los planes de ordenamiento territorial en algunos países europeos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

18



Legenda

-  Cubrimiento total
-  Cubrimiento parcial

0 250 500 750 1000 Km.

Fuente: Elaboración propia



Tabla 4. Soportes legales del ordenamiento territorial de países europeos, en el ámbito nacional

País	Leyes nacionales reguladoras del OT
Alemania	1965: Ley Federal de OT, reformada en 1989. Cada estado tiene su leyes específicas de OT.
Bélgica	1962. Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y de Urbanismo.
Dinamarca	1992. Ley de Planificación Territorial.
España	1956: Ley del Suelos. 1975: Ley del Suelo reformada, introduce el Plan Nacional de Ordenación y los planes directores territoriales. 1992: Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Cada comunidad autónoma tiene su propia ley.
Francia	1967: Ley de orientación del suelo. 1985: Ley de Montaña. 1995: Ley de Ordenación y Desarrollo Territorial.
Grecia	1923: Decreto Ley sobre formas de uso de la tierra. 1983: Ley de Expansión de Ciudades y Desarrollo Urbano. 1985: Ley General de Construcción.
Holanda	1962: Ley de OT, reformada en 1985 y 1994.
Italia	1942. Ley urbanística que establece los planes territoriales de coordinación -PTC-. Las regiones han establecido sus propias leyes.
Luxemburgo	1937. Ley de ordenación de ciudades. 1974: Ley de Ordenación General del Territorio. 1982: Ley de protección ambiental.
Portugal	1976: Constitución política. 1976: Decreto Ley sobre política de suelos. 1988: Decreto ley sobre planes regionales de OT. 1990: Decreto sobre planes municipales de ordenación territorial.
Suiza	1969: Reforma constitucional introduce política federal de OT. 1979: Ley Federal de Planificación Territorial, reglamentada en 1989.

Fuente: Elaboración propia, con base en Pujadas y Font, (1998) y Hildenbrand (1996).

TEJAS CON  
FALLA DE ORIGEN

acciones coordinadas de las diversas instituciones públicas y privadas que actúan en un mismo ámbito territorial (coordinación horizontal) y debe, a su vez, ajustarse a los lineamientos estructurales de la política de desarrollo. Del mismo modo, el OT exige una coordinación entre los organismos tanto sectoriales como territoriales, públicos y privados, que actúan en los distintos ámbitos territoriales (coordinación vertical), de manera que pueda lograrse la coherencia y compatibilidad que debe existir entre los lineamientos de los ámbitos territoriales superiores y las decisiones y acciones de los ámbitos inferiores.

Hildenbrand (1996:35) destaca algunas ventajas del carácter plurisectorial del ordenamiento territorial europeo respecto a las actuaciones sectoriales de incidencia territorial. Una de tales ventajas es la de que a través del enfoque interdisciplinario y sistémico-integral que caracteriza al OT se puede superar la aproximación fragmentada e incompleta de la realidad típica de los enfoques sectoriales. La otra se refiere a que la perspectiva territorial que es inherente al OT aporta una visión global de los problemas, que permite identificar no sólo los posibles conflictos o incompatibilidades entre diferentes usos del suelo, sino también las relaciones mutuas e interdependencias y los posibles efectos complementarios y sinérgicos que puedan existir entre las actividades con incidencia territorial.

Es evidente que estas ventajas teóricas sólo pueden lograrse en la práctica a partir de una sólida organización institucional que garantice la coordinación eficaz, concertación y cooperación entre las distintas instancias y organismos públicos y privados que intervienen en el proceso de ordenamiento. Consciente de esto, los países europeos han definido una organización institucional para la gestión y la coordinación del OT muy completa (Tabla 5). Un ejemplo de ello lo constituye la organización existente en Alemania, Holanda, Portugal e Inglaterra.

En el caso alemán, su organización institucional abarca, en el nivel federal, los ámbitos legislativo, ejecutivo y técnico-científico, encabezados por un ministerio (Figura 7). Algo similar ocurre en Holanda (Figura 8). Asimismo, todos los ámbitos de la planificación territorial alemana poseen competencias para la elaboración, aprobación y control de directrices y planes (Figura 9) y en el ámbito estatal los Länder también tienen sus ministerios de OT. En nueve de los 16 Länder dichos ministerios manejan tanto la política de ordenamiento como la política ambiental, en tanto que en otros, el OT es manejado por ministerios de economía, del interior o en ministerios de OT, urbanismo y vivienda. En el ámbito regional, la política de OT es encabezada por los consejos regionales de ordenación territorial, conformados por distritos, mancomunidades y/o áreas metropolitanas, en tanto que en el ámbito municipal, son las oficinas de planificación pública o privada las entidades ejecutoras y los consejos municipales las entidades legisladoras (Müller, 1998).

La coordinación entre los planes urbanísticos municipales con los planes subregionales y regionales es una de las labores más exigentes. Se trata de consensuar y armonizar los intereses municipales con los supramunicipales. Esta

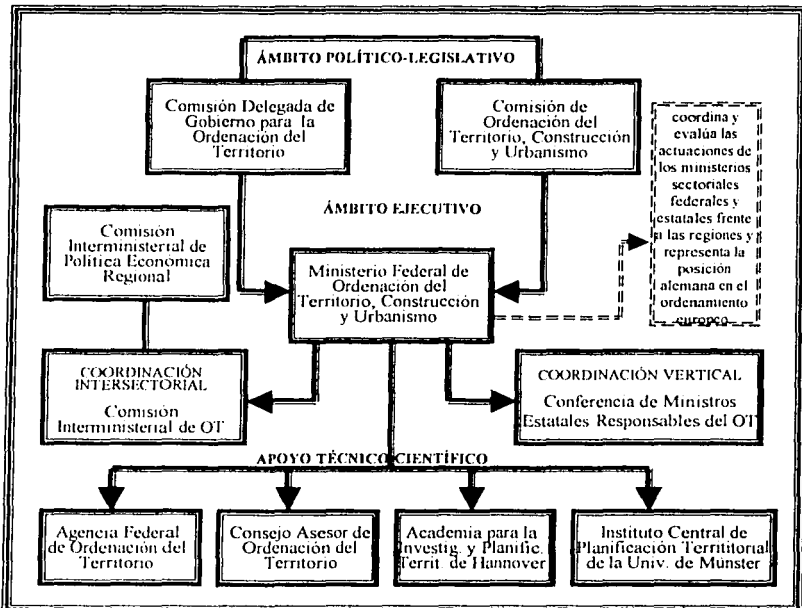
Tabla 5. Organización institucional del ordenamiento territorial en algunos países europeos

Estados	Nivel nacional	Nivel estatal-regional	Nivel subregional-municipal
Alemania	<p><b>Ejecución/orientación:</b> Ministerio Federal de OT, Construcción y Urbanismo.  <b>Coordinación:</b> Comisión Interministerial de OT, Conferencia de Ministros Estatales Responsables de la OT.  <b>Apoyo técnico-consultivo:</b> Agencia Federal de OT, Consejo Asesor de OT.</p>	<p><b>Ejecución/orientación:</b> Ministerio Estatal de OT.  <b>Coordinación:</b> Consejo de gobierno, comisiones delegadas, conferencias de los secretaríos de estado, comisiones interministeriales.  <b>Apoyo técnico-consultivo:</b> Consejo asesor de planificación territorial.</p>	<p><b>Ejecución / orientación:</b> Mancomunidades subregionales de planificación territorial, Mancomunidad o consejo metropolitano, Oficinas municipales de planeación.</p>
Suiza	<p><b>Ejecución:</b> Oficina Federal de Planif. del Territorio.  <b>Coordinación:</b> Conferencia de planificación del territorio.  <b>Apoyo técnico:</b> Oficina Federal de Medio Ambiente, Bosques y Paisaje.</p>	<p><b>Ejecución/orientación:</b> Departamento / Oficina cantonal de planificación.</p>	<p><b>Ejecución / orientación:</b> Mancomunidades, subregiones o comprensorios, Gobierno municipal.</p>
Italia	<p><b>Ejecución/orientación:</b> Ministerio de Obras Públicas.  <b>Coordinación:</b> Comisión interministerial para la programación económica.</p>	<p><b>Ejecución:</b> Secretaría / Servicio regional para la planificación territorial.  <b>Apoyo técnico-consultivo:</b> Unidad consultiva y de asesoramiento para la OT</p>	<p><b>Ejecución:</b> Órgano provincial, órgano de comunidades de montaña, órgano de áreas metropol. y gobierno municipal</p>
Portugal	<p><b>Ejecución/orientación:</b> Ministerio de Planificación y administración del Territorio.  <b>Coordinación:</b> Consejo interministerial para la OT.  <b>Apoyo técnico-consultivo:</b> Comisión nal para la OT, Comis. para Desarrollo Regional y OT, Comisión de estudios urbano-regionales.</p>	<p><b>Ejecución/orientación:</b> Presidencia regional.  <b>Coordinación:</b> Consejo de coordinación.  <b>Apoyo técnico-consultivo:</b> Consejo consultivo regional.</p>	<p><b>Ejecución/ orientación:</b> Gobierno municipal.</p>
Holanda	<p><b>Ejecución:</b> Ministerio de Vivien, Planificación Territorial y Medio Ambiente.  <b>Coordinación:</b> Comisión intermin. de Planificación Territorial.  <b>Apoyo técnico-consultivo:</b> Agencia Nal para la Planificación Territorial, Consejo Asesor de OT</p>	<p><b>Ejecución/orientación:</b> Diputaciones permanentes provinciales.  <b>Coordinación - asesoría:</b> Comisión Provincial de Planificación Territorial</p>	<p><b>Ejecución / orientación:</b> Gobierno municipal.</p>

Fuente: elaboración propia, con base en Hildenbrand (1996)



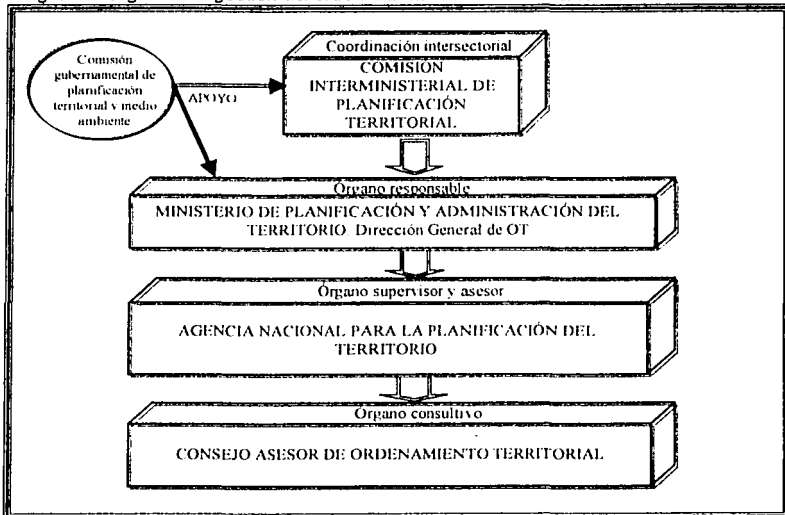
Figura 7 Organización institucional para la gestión del OT en el nivel federal de Alemania



Fuente: elaboración propia, a partir de Hildenbrand (1996)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

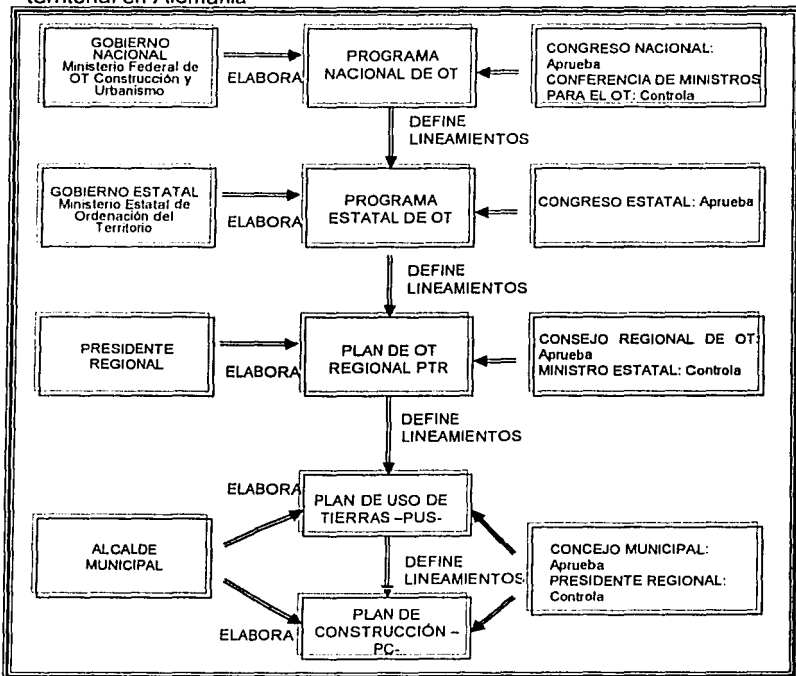
Figura 8. Órganos de gestión del ordenamiento territorial holandés en el nivel nacional



Fuente: Elaboración propia, a partir de Hildenbrand (1996)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Figura 9. Elaboración, aprobación y control de planes de ordenamiento territorial en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de Müller (1998)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

labor, a juicio de Hildenbrand (1996:334), no siempre es fácil y por lo general conduce a situaciones conflictivas.

En general, la organización institucional del OT en los países europeos abarca los distintos niveles de su división territorial. Dicha organización incluye entidades diversas, especialmente de carácter legislativo, ejecutivo, consultivo, de coordinación, asesoría y de apoyo técnico (Tabla 5). Se nota un esfuerzo por la coordinación interinstitucional, la coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales, el control y supervisión de las actuaciones y la calidad de la información de apoyo a la toma de decisiones.

#### 2.3.4 Amplia participación social en la formulación de los planes

Otra de las características clave de la política europea de ordenamiento territorial es el carácter democrático establecido por la Carta Europea de OT. En este sentido, la participación ciudadana tiene su máxima expresión en la formulación de los planes de OT de Suiza, Holanda y Alemania. En Suiza se contempla el referéndum para la aprobación de los planes urbanísticos, en tanto que en Alemania la aprobación de un plan municipal puede tardar más de un año, por las consultas y oportunidades de participación ciudadana, la concertación institucional y el aval de las regiones (Figura 10).

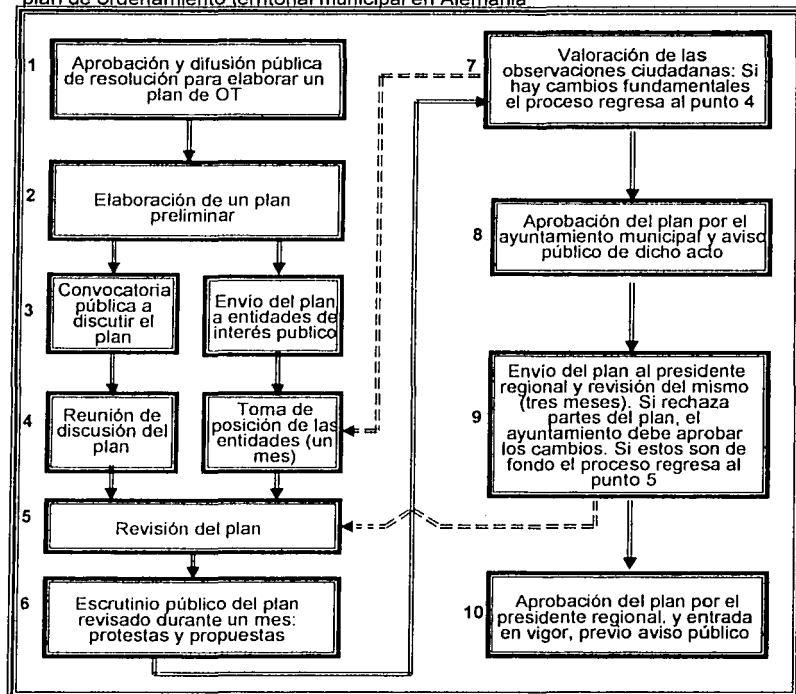
En los últimos años existe la tendencia a simplificar estos procedimientos para reducir los plazos de aprobación de una propuesta de ordenamiento. Esto está ocurriendo, particularmente en los Países Bajos, donde leyes recientes han reducido la consulta entre autoridades nacionales, regionales y locales en la planificación de grandes proyectos de infraestructura (Comisión Europea, 1995:144).

## 2.4 NATURALEZA DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EUROPEOS

En términos generales, los planes territoriales europeos se orientan al manejo de cuatro subsistemas territoriales: físico-ambiental, productivo, urbano y el sistema relacional (Tabla 6). Aunque predominan en dichos planes, los objetivos y estrategias de carácter físico-espacial, con énfasis en la protección de los recursos naturales y el medio ambiente; es normal que éstos incluyan directrices y estrategias urbano-regionales, económicas y sociales. Se trata no sólo de ordenar el uso y transformación del suelo, sino también, de orientar la localización de los elementos estructurantes vertebradores del territorio, tales como el sistema de ciudades, los sistemas de transportes, ejes articuladores, equipamientos de servicios e infraestructuras de abastecimiento (Tabla 7).

Es clara la conciencia y la tendencia en los países europeos a entender que el ordenamiento territorial tiene que ver con fenómenos relativos al desarrollo

Figura 10. Secuencia esquemática de proceso de discusión y aprobación de un plan de ordenamiento territorial municipal en Alemania


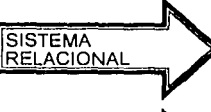
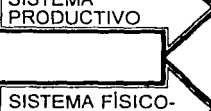
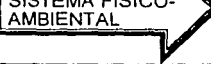


Fuente: Elaboración propia, partir Müller (1998)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Tabla 6. Principales contenidos de los planes de ordenamiento territorial europeos

Sistemas territoriales	Contenidos
 <p>SISTEMA URBANO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lugares centrales y ámbitos funcionales.</li> <li>- Dotaciones de los lugares centrales.</li> <li>- Asignaciones de funciones específicas a municipios.</li> <li>- Ejes de desarrollo.</li> <li>- Valores indicativos para el desarrollo de la población y el empleo</li> <li>- Desarrollo urbanístico y vivienda</li> </ul>
 <p>SISTEMA RELACIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulación interior.</li> <li>- Integración con el exterior.</li> <li>- Coordinación intermodal.</li> <li>- Transporte público urbano y de cercanías.</li> <li>- Telecomunicaciones.</li> <li>- Disposiciones específicas para los diferentes medios de transporte.</li> </ul>
 <p>SISTEMA PRODUCTIVO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zonificación para la promoción económica y OT.</li> <li>- Agricultura y sector forestal.</li> <li>- Industria y minería. Actividades terciarias.</li> <li>- Equipamientos.</li> </ul>
 <p>SISTEMA FÍSICO-AMBIENTAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos naturales básicos.</li> <li>- Espacios naturales protegidos, paisaje y patrimonio histórico.</li> <li>- Eliminación de residuos.</li> <li>- Riesgos naturales y tecnológicos.</li> </ul>

Fuente: Pujadas y Font (1998: 209)

económico, el transporte, el turismo, la vivienda, la gestión de desechos, la calidad del agua y protección de la naturaleza. Tal conciencia ha conducido a la comprensión de la planificación territorial en términos más globales y complejos, como ocurre en Dinamarca y en los Países Bajos (Comisión Europea, 1995:144).

En el caso del sistema urbano es muy notable su uso como instrumento de ordenamiento territorial. Se asigna en este sentido, al sistema de ciudades un efecto organizador-vertebrador-equilibrador del desarrollo regional que se fundamenta en la teoría de los "lugares centrales", de Walter Christaller. Se parte de la consideración de que todo centro urbano o lugar central organiza un espacio a partir de los bienes y servicios que ofrece. El alcance del poder organizador depende de la cantidad y calidad de dichos bienes y servicios, los cuales son expresados por el rango o jerarquía de cada centro en el sistema. Dentro de este contexto, existe un esfuerzo por lograr una distribución equilibrada de las ciudades de acuerdo a su jerarquía, de modo que la población pueda acceder a los bienes y servicios correspondientes a cada rango, con el menor esfuerzo posible, en

Tabla 7. Principales contenidos de los planes regionales de ordenamiento territorial de algunos países europeos

Planes	Contenidos
Planes territoriales regionales (PTR) alemanes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización del sistema urbano: jerarquización urbana, distribución espacial y ejes articuladores</li> <li>- Zonificación de áreas preferidas para funciones y usos determinados</li> <li>- Localización preferida de infraestructuras.</li> <li>- Directrices para planes subregionales.</li> </ul>
Esquemas de ordenac. y desarrollo franceses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo sostenible.</li> <li>- Infraestructuras de transporte</li> <li>- Equipamientos y servicios regionales.</li> </ul>
Planes territoriales regionales (PTR) italianos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zonificaciones para la prevención de riesgos naturales y la protección ambiental y de los bienes histórico-culturales.</li> <li>- Sistemas de servicios, equipamientos, infraestructuras y obras públicas.</li> <li>- Previsiones para determinadas áreas subregionales: áreas programa, áreas problema.</li> </ul>
Planes regionales de OT (PROT) portugueses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zonificación para la ocupación, uso y transformación del suelo en función del desarrollo urbanístico, económico y ambiental</li> <li>- Sistema de ciudades y promoción del desarrollo de la región territorialmente equilibrado.</li> <li>- Protección del medio ambiente y los recursos naturales.</li> <li>- Ejes de desarrollo. Redes de comunicación e infraestructuras de abastecimiento.</li> </ul>
Planes directores cantonales (PDC) suizos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riesgos naturales y daños ambientales.</li> <li>- Sistemas de asentamientos y paisajes.</li> <li>- Localización de obras e instalaciones públicas.</li> <li>- Sistemas de transportes.</li> <li>- Infraestructuras de abastecimiento y eliminación de desechos.</li> <li>- Previsiones para determinadas áreas subregionales: áreas de montaña.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en Pujadas y Font (1998) y Hildenbrand (1996)

términos de costos de desplazamientos. En el caso de Alemania, todo centro urbano que sea considerado como lugar central tiene derecho a la dotación que le corresponda según su rango (centralidad). Existen, en este sentido, cuatro niveles de centralidad: centros superiores, centros intermedios, centros inferiores y centros pequeños (Tabla 8).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tabla 8. Dotación de los centros urbanos alemanes según su jerarquía

<i>Centros</i>	<i>Dotación</i>
Centros pequeños	Escuela primaria, médico, farmacia, cancha de fútbol, banco, tiendas de venta al por menor, estación de autobús, oficina de correos, estaciones de ferrocarril (donde sea posible).
Centro inferior	Escuela secundaria, biblioteca, odontólogo, médicos especializados, asilos de ancianos, baño municipal, canchas deportivas, diversas entidades bancarias, supermercado, servicio de microbuses, estaciones de ferrocarril (donde sea posible).
Centro intermedio	Escuela de formación profesional, centro de educación especial, hospital, estadio pequeño, centro polideportivo, piscina (alberca) cubierta, bancos, centros comerciales, terminal de autobuses, administración de correos, periódico local, estación de ferrocarril con trenes de larga distancia.
Centro superior	Universidad o academia, museos, teatro, bibliotecas, hospital con cirugía, estadios, grandes centros comerciales, nudo ferroviario, sistemas de transporte público, editoriales, aeropuerto.

Fuente: Müller (1998:75)

A pesar de las bondades del sistema de lugares centrales como organizador del territorio nacional y regional, este presenta algunas debilidades para su uso en las políticas de ordenamiento. Hildenbrand (1996:320-321) a este respecto destaca el poco dinamismo de la clasificación de la jerarquía de los lugares frente a una dinámica socioeconómica a menudo cambiante. Asimismo, el sistema de gratificación a los centros urbanos clasificados como lugares centrales ha conducido a una competencia entre los municipios por conseguir su calificación que unido al manejo politiquero de la clasificación ha provocado una inflación de aprobaciones de dichos lugares, a lo que se suma la inoperancia del concepto de lugar central en las aglomeraciones urbanas.

No obstante las debilidades anteriores, el sistema de ciudades sigue siendo en la práctica la columna vertebral de los planes territoriales para ordenar y coordinar el proceso de construcción del territorio en los países europeos. En Francia, la utilización del sistema de ciudades en la práctica del ordenamiento territorial gira en torno a aliviar la presión sobre la aglomeración de París y potenciar otras ciudades como contrapeso, en tanto que en Italia se orienta a mantener y potenciar la estructura policéntrica y equilibrada del sistema de ciudades (Hildenbrand, 1996:321,326,331). En general existe un interés común para concentrar el

crecimiento demográfico futuro en las zonas urbanas existentes y por estimular "la regeneración de las ciudades, promoviendo la utilización de los terrenos baldíos y de los emplazamientos infrutilizados" (Comisión Europea, 1995:145).

Respecto a los sistemas productivos existe la tendencia en los países europeos a considerar las fuerzas del mercado en el proceso de ordenamiento territorial, en especial por el carácter cada vez más complejo de los factores de atracción de las inversiones extranjeras y la mayor flexibilidad en la elección de la localización de las empresas (Comisión Europea, 1995).

En cuanto al sistema físico ambiental es común en los planes territoriales de los países europeos incorporar diferentes categorías de espacios naturales protegidos, referidos a valores naturales (hábitat de fauna y flora, peculiaridades geológicas), valores histórico-culturales (patrimonio arqueológico, arquitectónico, etnológico, pueblos típicos) y/o estéticos (bellezas paisajísticas) (Hildenbrand, 1996:417).

Tiene importancia, también, en el ámbito físico-ambiental la localización de los vertederos de residuos especiales, el almacenaje provisional y final de sustancias radioactivas y el reciclado de combustibles nucleares. Del mismo modo, como lo documenta Hildenbrand (1996:427-431) crece el interés por la previsión de riesgos catastróficos de origen natural o antrópicos, especialmente en Italia y Suiza, donde se elaboran mapas muy precisos de las áreas que presentan estos riesgos, con énfasis en los asociados a subsidencia del suelo, riesgos de tipo hidráulico e hidrogeológico, erosión costera, riesgo sísmico, aludes de nieve, inundaciones y remoción en masa. El agua es otro tema importante en los planes territoriales europeos, especialmente en los ámbitos subregionales y locales, aquí el énfasis se pone en la protección de las aguas subterráneas y de las áreas de captación de aguas, la protección de manantiales y la creación o ampliación de depósitos de agua.

A pesar del peso que la política de ordenamiento territorial tiene en el conjunto de las políticas públicas europeas, ésta presenta ciertas debilidades en relación con las políticas sectoriales, sintetizadas por Hildenbrand (1996:35-36) en tres: la primera tiene que ver con el menor presupuesto que se asigna a las políticas territoriales por no poseer éstas un carácter inversor. La segunda, radica en el alto grado de abstracción de los objetivos de mediano y largo plazo del OT, lo que lo hace menos visible y palpable para los ciudadanos, respecto a otras políticas públicas y la tercera se refiere a la ausencia de grupos sociales de presión que reivindicquen la gestión eficaz y sostenida en materia de OT, contrario a lo que ocurre con las políticas ambientales, educativas, de infraestructuras, etc., alrededor de las cuales existen fuerzas sociales organizadas.

## CAPÍTULO 3. POLÍTICAS LATINOAMERICANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el presente capítulo se examina la política de ordenamiento territorial en los países latinoamericanos, con el propósito de realizar una generalización a partir de ciertos rasgos comunes, los cuales se comparan con los rasgos de la política europea. Se parte de un examen retrospectivo del proceso de planificación desarrollado en estos países, con la intención de establecer y valorar los antecedentes de las políticas de ordenamiento territorial, con especial énfasis en los instrumentos de planificación utilizados, sus logros y fracasos y los factores determinantes de los mismos. Se trata de establecer la permanencia o no de estos factores y su incidencia real o potencial en el éxito o fracaso de las políticas de ordenamiento territorial. Finalmente se realiza un examen global de la política latinoamericana de ordenamiento, a partir del análisis de 18 países<sup>19</sup> de la región y se establecen los puntos de encuentro y desencuentro respecto a la política europea.

Este capítulo constituye el elemento central de la presente investigación hacia el cual giran los capítulos anteriores a manera de contexto y los siguientes a manera de complemento y conclusión. Es aquí donde se produce los mayores aportes realizados a un tema que apenas comienza a explorarse en el ámbito latinoamericano.

### 3.1 ANTECEDENTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

En el presente apartado se realiza una revisión de los orígenes, objetivos, estrategias y debilidades de la planificación en América, en la búsqueda de elementos de juicio para comprender mejor el surgimiento de las políticas de ordenamiento territorial en nuestros países y sus posibilidades de éxito.

#### 3.1.1 Orígenes de la planificación en América Latina

Los antecedentes más lejanos de la planificación en América Latina se remontan a la crisis económica del año treinta del siglo XX, cuando el modelo económico de "crecimiento hacia afuera" o de sustitución de importaciones colapsó, debido a las dificultades de los países latinoamericanos para colocar sus materias primas en el mercado internacional. Esta situación se agravó después de la Segunda Guerra Mundial, cuando quedó en evidencia la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas por las características de su estructura productiva y por su forma de inserción al mercado mundial (Ramírez, 1990). Al entrar en crisis el modelo exportador de materias primas, el crecimiento económico se vio afectado y con ello

<sup>19</sup> Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

se planteó el debate sobre la problemática del desarrollo de estos países (Ander-Egg, 1981).

Como resultado de lo anterior, en la década de los cincuenta se inicia una intervención cada vez mayor del Estado sobre la economía, dentro del esquema centro-periferia, que ubicaba a los países latinoamericanos como periféricos y dependientes de los países "centro" (Méndez, 1990). En esta década surgen los primeros organismos de planificación y se empieza a bosquejar un modelo de planificación adaptado a la realidad latinoamericana, derivado de varias publicaciones de la Conferencia Económica para América Latina CEPAL<sup>20</sup> (Ander-Egg, 1981). En dichos documentos la CEPAL señala que "América Latina ha tenido una inserción débil y vulnerable a la economía mundial por el rezago de su estructura productiva que impide generar progreso técnico, mayor productividad y superar el desempleo estructural" (Ramírez, 1990:14). En respuesta a esta situación la CEPAL propone a los países latinoamericanos el camino de la industrialización por sustitución de importaciones para superar su condición de atraso.

El modelo de sustitución de importaciones inició con fuerza gracias a las barreras arancelarias que protegían la producción industrial nacional, sin embargo, rápidamente comenzó a ser afectado por la penetración del capital internacional, que abandonando su base tradicional de inversiones en el sector primario-exportador invirtió en la producción de manufacturas dirigidas hacia el mercado interno de los países dependientes (Dos Santos, 1996). Hacia finales de los 50 ya existía cierto desencanto por los escasos logros del nuevo modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL, coincidente con la crítica que desde comienzos de los 60 se le hacía al sistema centro-periferia, al cual se le asigna la responsabilidad del subdesarrollo de los países latinoamericanos, por el intercambio desigual y apropiación de excedentes por parte de los países centro, teoría que fue explicada por autores tales como Prebisch, Pinto y Sunkel, entre otros (Méndez, 1990).

Hasta ese momento, la planificación no había logrado una mayor aceptación en los gobiernos de los países latinoamericanos, mas bien era vista como algo negativo, subversivo, pues se asociaba con la experiencia planificadora de la Unión Soviética, la cual era mirada con poca simpatía por los gobiernos de la región (De Mattos, 1986). Mientras algunos sectores "revisionistas" del capitalismo proclamaban la planificación "democrática" y de libre empresa como respuesta al peligro socialista, otros más conservadores denunciaban estas iniciativas planificadoras como socializantes (Ander-Egg, 1981).

La situación empieza a cambiar a comienzos de los sesenta debido a la aguda crisis económica, social y política que vivieron las naciones latinoamericanas después de la segunda Guerra Mundial, lo que obliga a estos países a buscar

---

<sup>20</sup> En 1949, la CEPAL publica el primer "Estudio económico de América Latina", otro documento sobre "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" y otro sobre "Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico" (Ander-Egg, 1981).

"caminos alternativos que permitieran otorgar mayor coherencia al proceso decisional, de manera que pudiera realizarse en la forma más efectiva posible los cambios requeridos para enfrentar la situación" (De Mattos, 1986).

En este contexto, se realiza la reunión de Punta del Este, en 1961, y la declaración respectiva que formaliza la Alianza para el Progreso, en la cual la planificación recibe el impulso definitivo para su legitimación y adopción oficial por parte de las naciones latinoamericanas. Este evento constituye un hito en la historia de la planificación de estos países (Ander-Egg, 1981; De Mattos, 1986).

A partir de 1961, se crean organismos de planificación en todos los países latinoamericanos que aún no los tenían y comienzan a formularse planes nacionales de desarrollo económico y social. Del mismo modo, en 1962, se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). La planificación entra a valorarse como un instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo (Ander-Egg, 1981; De Mattos, 1986) y desde sus inicios se le asignan una serie de funciones entre las que Cibotti y otros (1975) destaca:

- Sustituir parcialmente al mercado en la asignación de recursos y en el logro de coherencias.
- Racionalizar el proceso de toma de decisiones y la intervención del sector público en el sistema económico.
- Dar a la economía orientaciones de carácter general a plazo mediano y largo.
- Dar entrenamiento a equipos técnicos capaces de asumir las responsabilidades y sistematizar la recopilación de información.

A juicio de Cibotti y otros (1975) tales funciones llevaban implícitas la solución de problemas bastante difíciles, para los que no se disponía de experiencia. A esto se suma una serie de condiciones económicas y socio-políticas que incidieron significativamente en los alcances de los procesos planificadores. Cibotti y otros (1975) identifican, dentro de estas situaciones, la estructura de tenencia de la tierra, la forma como estos países se insertaban en el comercio exterior, el atraso tecnológico y las grandes disparidades socioeconómicas internas, entre otras. Otro rasgo a destacar es la concentración del esfuerzo de los gobiernos en la formulación de los planes más que en la práctica efectiva de la planificación, parecía que ésta se reducía a una intensa dedicación a la elaboración de dichos planes, los cuales se consideraban como centro y eje del proceso, lo que cimentó la idea de que planificar significaba preparar planes (De Mattos, 1986). Del mismo modo, se generó en torno a la planificación una expectativa desmedida. Se tuvo la idea que el instrumento podía subsanar los problemas propios, "esenciales" de la situación de los países (Cibotti y otros, 1975).

### 3.1.2 La planificación regional: objetivos y estrategias

Los problemas que motivaron el advenimiento de la planificación regional en América Latina están ligados a las manifestaciones espaciales de los modelos de desarrollo adoptados en esta región. A este respecto, Boisier (1986:310) considera que históricamente el conjunto de los cambios producidos por un determinado estilo de desarrollo (o por una sucesión de ellos) se manifiesta territorialmente en dos procesos que se retroalimentan entre sí: por un lado, se produce una diferenciación espacial en términos de especialización regional, con relación en el modo de acumulación y reproducción incorporado en el estilo de desarrollo y, por otro, se realiza una articulación entre los espacios regionales en términos de dominación-dependencia. Se configura así una organización del espacio, una división territorial del trabajo y una forma de crecimiento regional más funcional a los intereses agregados de todo el sistema que a los intereses más específicos de cada región componente del mismo.

Tanto la diferenciación como la articulación regional se expresa, según Boisier (1986:310-311), en tres características, a saber: primera, la concentración geográfica en reducidos espacios del territorio, tanto de la población como del aparato productivo; segunda, la centralización de los sistemas decisorios públicos y privados en instituciones y organizaciones localizadas mayoritariamente en los mismos espacios anteriores; y tercera, la amplia disparidad entre los niveles de ingreso y de vida de la población ubicada en los espacios anteriores y los restantes espacios del territorio. De Mattos (1986:273-274), por su parte, ha agrupado en dos grandes categorías los problemas que a su juicio motivaron la aparición de la planificación regional en América Latina: el problema de las disparidades regionales y el problema de la integración económico-territorial.

En la primera categoría De Mattos identifica dos fenómenos interdependientes: las disparidades regionales y la concentración territorial de las actividades y de la población en unos pocos lugares. Las disparidades regionales se refieren a cuatro tipos de desigualdades: a) la distribución territorial de las fuerzas productivas; b) el desarrollo alcanzado por dichas fuerzas en distintas partes del territorio; c) los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, distribución y consumo; y d) las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en distintos lugares del territorio (De Mattos, 1986:273).

La segunda categoría de problemas se relaciona con la escasa integración económica-territorial expresada en la existencia de áreas del territorio no articuladas a los sistemas productivos. De allí se desprendieron dos necesidades que indujeron políticas de desarrollo regional: por un lado, la necesidad de ensanchar el mercado interno movilizando mercados periféricos para la expansión industrial nacional y, por otra, la necesidad de ampliar la base de recursos del país movilizando recursos naturales de las áreas periféricas (Stohr, 1972; citado por De Mattos, 1986:274).



A partir de los problemas anteriores se definieron en los países latinoamericanos acciones y estrategias que buscaban reducir las disparidades regionales del desarrollo y atenuar los procesos de concentración territorial. Por lo general fueron estrategias que se fundaron en marcos teóricos, paradigmas y modelos provenientes de otras realidades. Las principales fuentes de las políticas iniciales de desarrollo regional son identificadas por De Mattos (1986:276) como la concepción del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas aplicada en la cuenca del río Tennessee, así como los criterios, instrumentos y políticas de la Town and Country Planning británica y de la experiencia del *amenagement du territoire* francés descritos en el capítulo anterior. Más tarde, la discusión teórica sobre los orígenes del desarrollo y el subdesarrollo en América Latina contribuyó al surgimiento de otras estrategias para reducir las disparidades regionales, entre las que se destacan el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas las políticas de regionalización, los polos de crecimiento, el desarrollo rural integrado, el modelo neoclásico y la estrategia neoliberal.

El **desarrollo integrado de cuencas hidrográficas** fue el primer modelo de planificación regional aplicado en Latinoamérica. Consistía en una replica de la experiencia de desarrollo regional integrado desarrollado en 1933 por la Tennessee Valley Authority –TVA-, en la cuenca del río Tennessee, área deprimida de la mitad oriental de Estados Unidos, constituida por 125 condados y una población cercana a los seis millones de habitantes. El proyecto fue realizado por la Agencia Federal Tennessee Valley Authority –TVA- e incluía el control del régimen fluvial y la navegación, la construcción de embalses y producción de energía eléctrica, la repoblación forestal, la mejora agrícola, la promoción industrial, la construcción de vivienda, etc. (Friedmann y Weaver, 1981; citado por Méndez, 1988: 44).

La TVA se responsabilizó de la construcción de 28 presas en el río Tennessee y sus afluentes, así como de la navegabilidad de 1.000 Km de río y de la producción distribución de energía eléctrica. La construcción de la infraestructura hidráulica y energética sirvió para impulsar el desarrollo de diversos sectores económicos. Por un lado, la regulación del río propició la recuperación y utilización de grandes extensiones de tierra; por otro, los bajos costos de la energía atrajeron la implantación de industrias especialmente de aluminio y armamento y el ordenamiento de parques naturales convirtió a la cuenca en una de las zonas turísticas de los EE UU más visitadas. Como resultado, la renta per cápita de la cuenca del Tennessee subió de 45 % de la media nacional en 1930 al 70% en 1970 (Pujadas y Font, 1998: 60).

En su aplicación en los países latinoamericanos, De Mattos (1986: 272, 276-277) destaca, los proyectos de desarrollo regional integrado realizados por la Corporación del Santa (Perú, 1943), la Comisión de Papaloapan y de Tepalcatepec (México, 1947), la Comisión del Valle de San Francisco (Brasil, 1948), la Comisión Nacional del Río Negro (Uruguay), la Comisión del Grijalva (México, 1951), la Corporación del Valle del Cauca (Colombia, 1954), la Comisión del Río Balsas (México, 1960) y la Corporación Nacional del Chocó (Colombia, 1968).

En general, la planificación de cuencas hidrográficas en América Latina buscó promover el desarrollo regional a partir de inversiones en obras hidroeléctricas y de infraestructura básica o en programas de desarrollo agropecuario o de inversión en producción primaria de exportación, como el petróleo y el cobre (De Mattos, 1986: 277; Grenier, 1986: 9). Sin embargo, los resultados obtenidos fueron muy débiles, lo que llevó al abandono de este tipo de experiencia. De Mattos (1986: 277-278) identifica como causas del fracaso la apropiación de las regiones más dinámicas de los excedentes regionales generados en las áreas periféricas y lo inadecuado de las cuencas hidrográficas como base regional para configurar una estructura de total cobertura nacional para la planificación regional.

Las **políticas de regionalización**, por su parte, partieron de la consideración de que la planificación regional debía tener como requisito una regionalización del territorio nacional, siguiendo el ejemplo francés de regionalización para la práctica del *aménagement du territoire*. En este contexto, a comienzos de la década de los setenta Argentina, Brasil y Chile ya habían regionalizado sus territorios (Massiris, 1999), en tanto que Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México consideraban propuestas de regionalización y Perú y Venezuela tenían regionalizaciones en etapa de prueba (Stohr, 1972; citado por De Mattos, 1986:278-279). Posteriormente aunque países como Argentina y México desistieron de sus esfuerzos regionalizadores, otros como Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela la consolidaron (De Mattos, 1986:279).

Boisier (1997) encuentra intensidades de regionalización distintas entre los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y los centralistas en lo que él llama la "marea de la regionalización". A su juicio, en los países federales las políticas de regionalización tuvieron menor fuerza que en los países centralistas, por la idea de que los estados federados ya tenían implícita la idea de región. Se exceptúa de esto Venezuela, país que constitucionalmente es federal, en la práctica funciona como país centralista. Lo anterior no fue obstáculo, para que se formularan políticas regionales importantes en Brasil, México y Argentina, sin embargo, a mediados de los noventa, ningún país federal latinoamericano disponía de una política regional.

En cuanto a los **polos de crecimiento** éstos buscaban actuar sobre regiones-problemas (Grenier, 1986). Su utilización se basó en la idea de que los efectos de la implantación del polo se irradiarían hacia su entorno geográfico, originando una región polarizada. En su aplicación en los países latinoamericanos, se desvirtuaron los contenidos estructurales dinamizadores planteados por Perroux en su modelo y se presentaron situaciones limitantes asociadas a los bajos niveles de industrialización y estancamiento del crecimiento que en su conjunto llevaron al fracaso de esta estrategia. Un crítico de los polos de crecimiento en cuanto a su efectividad en países periféricos fue José Luis Coraggio, quien en 1972 presentó una ponencia en este sentido en un seminario en Viña del Mar, documento que generó una profusa discusión sobre los alcances de los polos de crecimiento como

estrategia de desarrollo regional equilibrado en los países latinoamericanos (De Mattos, 1986:281-282).

Respecto a la estrategia de **desarrollo rural integrado (DRI)**, fue considerada en su momento como complementaria a la política de los polos de desarrollo. Mientras esta última se centraba en la interrelación industria-espacio urbano a través de la polarización, la estrategia DRI se centraba en la interrelación agricultura-espacio rural, en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de la población campesina, elevando la productividad de los pequeños productores del campo. En su aplicación, la estrategia DRI se encontró con algunos obstáculos asociados a la formas de propiedad y tenencia de la tierra rural, la distribución y el tamaño de los establecimientos agrícolas, los mecanismos imperantes para la comercialización de los productos agropecuarios, las condiciones de crédito rural y la asistencia técnica que han impedido en gran medida alcanzar los objetivos de planificación regional de esta estrategia (De Mattos, 1986:285).

La **estrategia neoliberal**, por su parte, empezó a adquirir relevancia en la década de los años setenta. Tiene su fundamento en las teorías neoclásicas de crecimiento y de movilidad espacial de factores productivos. Parte de considerar que en un contexto del libre juego de las fuerzas del mercado se generarán condiciones favorables para lograr un mayor equilibrio interregional y, en consecuencia, una paulatina superación de las disparidades regionales (De Mattos, 1986:286). La experiencia de aplicación del modelo neoliberal en América Latina demuestra que en lugar de lograr el equilibrio regional se ha dado mas bien una profundización de las disparidades regionales y sociales (Archondo, 2000; De Mattos, 1986:288), con lo cual puede afirmarse que es poco viable la política de desarrollo regional bajo estas condiciones.

Ante el fracaso de las estrategias de desarrollo regional en América Latina surgieron, en la década de los ochenta, distintas corrientes de pensamiento que plantean nuevas alternativas. Una de estas corrientes ha sido denominada por De Mattos (1986) como "contestataria" y ha tenido en José Luis Coraggio su principal protagonista. Coraggio, (citado por De Mattos (1986) desde finales de los setenta, defendió la idea de que el desarrollo regional equilibrado no era posible dentro de las estructuras económicas capitalistas, sino a partir de procesos sociales conducentes al establecimiento de una nueva sociedad.

Otra postura crítica, aunque menos radical que la anterior, ha tenido como uno de los abanderados a Sergio Boisier, denominada por De Mattos (1986:295) como "corriente regional-participativa". Dicha postura plantea, en esencia, que el desarrollo regional equilibrado sólo es posible aumentando la capacidad de negociación de las regiones a partir de políticas descentralizadoras que les den una mayor autonomía en la gestión de sus asuntos. Esto es complementado por el planteamiento de la planificación del desarrollo regional como una actividad social y la actuación de la región como un actor o fuerza social capaz de superar la tradicional planificación de arriba abajo. Este planteamiento ha sido criticado por quienes ponen en duda la posibilidad de que las regiones se constituyan en

fuerzas sociales, en momentos en que se amplía la nacionalización e internacionalización de los mercados internos, así como la unificación de los circuitos de capital (De Mattos, 1986:295)

A finales de los ochenta se observaba en los países latinoamericanos una cierta pérdida de importancia de las políticas regionales, motivada, según Boisier (1997) en tres causas fundamentales: a) la irrupción en la década de los setenta, del modelo neoliberal con su conocido rechazo a la planificación y a la proliferación de políticas económicas que demandan un papel activo de los estados, lo que no coincide con el papel que le asigna el modelo mencionado; b) los cambios estructurales, especialmente asociados a la tendencia al manejo global y centralizado de la economía, que llevó a la supremacía de la política macroeconómica abstracta sobre los enfoques meso-económicos o micro-económicos; y c) la apuesta política por el municipio como el nivel territorial más adecuado para la prestación de servicios y para la participación social (Boisier, 1997).

En la misma dirección de Boisier, Aguilar (1996:185) identifica tres factores que a su juicio hacen poco viables las políticas regionales bajo el modelo neoliberal: el primero considera las nuevas estrategias de localización espacial de las grandes empresas, las cuales superan el marco nacional; el segundo tienen que ver con la política de reducción del gasto público que acompaña a las políticas neoliberales, con lo cual se reducen los programas de bienestar social y de infraestructura social que servían de base a las políticas regionales; el tercero, hace referencia a la nueva división espacial del trabajo que resulta de la estrategia económica neoliberal, basada en avanzadas tecnologías de comunicación y flujos de información, lo que implica una fuerte influencia de los vínculos externos sobre el desarrollo local, situación bajo las cuales aparecen poco viables las políticas regionales.

### 3.1.3 Debilidades de la planificación en América Latina

La práctica de la planificación en los países latinoamericanos ha sido objeto de múltiples críticas a lo largo de su desarrollo. Ya desde la década de los setenta se habían realizado evaluaciones rigurosas de la misma. Tres de estas evaluaciones fueron las realizadas por Richard D. Mallon en 1970<sup>21</sup>, por las Naciones Unidas en 1972<sup>22</sup> y por Ricardo Cibotti, Arturo Núñez del Prado y Pedro Sainz en 1972<sup>23</sup>. Este último trabajo examina una serie de logros y fracasos que ofrecen una completa radiografía de la problemática de la planificación hasta comienzos de los años setenta, parte de la cual se observa aún hoy.

---

<sup>21</sup> "La planificación en crisis", trabajo publicado en *The Journal of Political Economy*, volumen 78, num.4, Supplement to July / August, 1970

<sup>22</sup> "Informe sobre un criterio unificado para el análisis de la planificación del desarrollo", 1972.

<sup>23</sup> "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", trabajo presentado al Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el ILPES, la OEA y el BID, en Santiago de Chile, en julio de 1972.

En un esfuerzo por sintetizar las principales críticas que se le hacían a la planificación a comienzos de los setenta, Cibotti y otros (1975), plantean dos que por su generalidad recogen, a juicio de dichos autores, a la mayoría de críticas más específicas.

La primera se relaciona con la incapacidad demostrada por la planificación para conseguir las transformaciones del sistema económico y social que los planes postulaban como objetivos prioritarios. Como ejemplo de estos objetivos Cibotti y otros (1975:28) señalan: alcanzar un sistema social más justo; modificar la estructura de la propiedad y la producción en el sector agropecuario; reestructurar el sector público para adaptarlo a los requerimientos de la lucha contra el subdesarrollo. La segunda crítica gira alrededor de la idea de que la planificación es un excelente método para abordar y resolver las dificultades de los países subdesarrollados.

A juicio de Cibotti y otros (1975), ambas críticas otorgan a la planificación atributos que no le son propios. Respecto a la primera consideran increíble que se haya supuesto que un pequeño grupo de técnicos pudiera conseguir en corto tiempo lo que un sistema social y político no había logrado en decenios. Respecto a la segunda, no les parece razonable pensar, que unos mecanismos de planificación con escasa o nula experiencia y dotados de poco personal, fueran capaces de resolver los profundos y reales problemas que se le plantearon al sistema sociopolítico (Cibotti y otros, 1975:28-29). Los autores en referencia, completan su evaluación considerando que la planificación debe, ante todo, ubicarse en el contexto sociopolítico en que ha actuado y no fuera de él. De este modo, sus alcances estarán determinados por las posibilidades que le ofrezca dicho entorno y no se puede, por tanto, esperar milagros (Cibotti y otros, 1975:28-29).

A comienzo de los años ochenta surgieron otras críticas. Ander-Egg (1981: 173-174) planteaba en 1981 que los planificadores han actuado como si la planificación bastase por sí misma, como si fuera una varita mágica que elabora planes que, a su vez, tienen fuerza operativa por sí mismos. A su juicio, la planificación es un instrumento que si no se usa adecuadamente no sirve. Asimismo, la formulación de los planes se hace, a menudo, descuidando los contextos condicionantes de los planes haciéndolos poco aplicables.

Este mismo autor considera como otra de las deficiencias de la planificación la desvinculación o vinculación débil entre los organismos de planificación y los responsables de la ejecución, dándose en la práctica acciones aisladas de las diferentes instituciones que intervienen en la ejecución. Al igual que lo planteado por Ricardo Cibotti y otros, Ezequiel Ander-Egg reconoce como una deficiencia el hecho de que los planes dan orientaciones generales, indican metas, hacen previsiones, pero no suelen traducirse en proyectos específicos, ni en planes operativos a corto plazo. Ander-Egg, (1981: 174-175) destaca, también, como otra debilidad la ausencia de integración armónica y global de la planificación económica, social y física; asimismo, la falta de coordinación de los planes a largo

plazo, con los de mediano y corto plazo; y la escasa inserción de la planificación en el ámbito local y de la planificación regional en la planificación global.

A finales de los ochenta Carlos De Mattos, René Villarreal y Carlos Matus formulan otras críticas. Para De Mattos (1987; citado por Denari, 1991: 129) la planificación que predominó en América Latina desde los años sesenta ha sido "inoperante en la práctica", a diferencia de otros casos de procesos de ejecución de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo relativamente exitosos. Cita como ejemplo, las experiencias del PRI en México, el vargismo en Brasil y el batllismo en Uruguay, las cuales a su juicio presentaron los atributos básicos de lo que se puede entender por planificación. Para De Mattos, el problema no reside en la planificación como tal, sino en la manera como se realiza, basada en el "voluntarismo utópico", el "reduccionismo economicista" y el "marcado formalismo en los procedimientos". Propone una actividad basada en la planificación estratégica.

Villarreal (1987; citado por Denari, 1991: 129), por su parte, encuentra que la práctica planificadora en América Latina fue positiva hasta inicios de los ochenta, década en la que comenzó a estar por debajo de las expectativas puestas en ella. Identifica algunos problemas técnico, políticos e ideológicos que, a su juicio, impidieron su actualización frente a las nuevas realidades y plantea lineamientos de solución para cada una.

Finalmente Matus (1987; citado por Denari, 1991: 129) encuentra en América Latina "Métodos de planificación primitivos, rígidos e impotentes para servir a los gobiernos". Propone el camino de la "planificación de situaciones" e insiste en la necesidad de valorar las ciencias y técnicas de gobierno y concluye que "solo el rescate profundo de la conciencia de la gran política en las capas dirigentes de la sociedad puede resolver este problema".

### 3.1.4 Nuevos enfoques de planificación: ecodesarrollo, desarrollo sustentable y ordenamiento territorial

Lo planteado arriba manifiesta una cierta crisis de la planificación que coincide, en el ámbito internacional, con un aumento en el interés por los temas ambientales. En este contexto surgieron en la década de los setenta, nuevas concepciones y enfoques planificadores. Se plantea ahora una planificación más global y democrática, con fuerte contenido ambiental.

La globalidad se relaciona con la introducción de las dimensiones ambiental y territorial en la planificación del desarrollo, de modo, que las políticas económicas y sociales se definan considerando los efectos ambientales y la diversidad geográfica. En el caso de la dimensión ambiental su introducción en la planificación estuvo apoyada, inicialmente, por el enfoque del "ecodesarrollo", término que fue usado por primera vez en 1973 por Maurice Strong, para dar a entender una idea de desarrollo económico y social que tomara en cuenta la variable ambiental (Salinas, 1998).

El ecodesarrollo pone énfasis en los estilos y características propias que debe tomar el desarrollo de acuerdo con los aspectos locales, tanto ecológicos como socioculturales (Prudkin 1994, citado por Salinas, 1998). Esta concepción fue desarrollada ampliamente por I. Sachs y sus colaboradores y promueve que las sociedades se organicen en función del uso racional de sus respectivos ecosistemas, los que se valorizan gracias a la adopción de tecnologías adecuadas y lo que supone, además, basar el desarrollo en el esfuerzo propio y la recuperación de los valores tradicionales, asumiendo como elemento básico la autodeterminación (Bifani, 1995; citado por Salinas, 1998).

El enfoque del ecodesarrollo llegó a los países latinoamericanos en los años ochenta, pero tuvo una vida muy corta, pues rápidamente fue absorbido por el concepto de desarrollo sustentable impulsado a partir del Informe Brundtland "Acción para un Futuro Común" en 1987. Posterior a este informe y previo a la Cumbre de Río de 1992, los países latinoamericanos realizaron esfuerzos para elaborar una visión de conjunto acerca del problema del desarrollo y el medio ambiente. En efecto, con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se conformó en 1989 una comisión encargada de elaborar dicha visión para ser presentada en la Cumbre de Río, conformada por representantes de distintos países latinoamericanos así:

Argentina:	Gilberto Gallopín, Aldo Ferrer, Pablo Gutman, Jorge Arday, Jorge Morello, Héctor Sejenovich y Juan Novara.
Bolivia:	Fernando Romero.
Brasil:	Joao Almino, Eneas Salati y María de Lourdes Davies de Freitas.
Colombia:	Mario Calderón (q.e.p.d.) y Margarita Marino de Botero.
Costa Rica:	Carlos Quesada y Álvaro Umaña.
Chile:	Guillermo Mann y Vicente Sánchez.
Ecuador:	Diego Carrión.
México:	Alicia Bárcena, Alejandro Toledo y Fernando Ortiz Monasterio.
Perú:	Marc Dourojeanni.
Trinidad y Tobago:	Winston Rudder.
Venezuela:	Arnoldo Gabaldón.

La Comisión recibió contribuciones de Guillermo Archibold (Panamá), Edward Backus (Conservación Internacional), Nicolo Gligo (CEPAL), Bernard Hermes (Guatemala) Yolanda Kakabadse (Ecuador), Pedro Malan y Pedro Ramos de Sousa (Brasil), Ives Renard (Santa Lucía), Seeparsad Ramnarine (Trinidad y Tobago) y Manuel Winograd (Fundación Bariloche), entre otros.

El documento final de este trabajo se conoció en 1990 bajo el título de "Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente", en el cual se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la

construcción de la estrategia de desarrollo sustentable. Dichas bases las constituyen siete grandes líneas maestras: a) la erradicación de la pobreza, b) el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, c) el ordenamiento del territorio, d) el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, e) Una nueva estrategia económica y social, f) La organización y movilización social, y g) La reforma del Estado (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991).

La visión de desarrollo sustentable planteada en el documento en referencia integra a este concepto la dimensión espacial, al considerar el ordenamiento territorial como una de las líneas maestras para lograr dicho desarrollo, entendiendo el OT como la "distribución geográfica de la población y de sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico. Todo ello, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores" (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991).

Posterior a la Conferencia de Río, se realizó, en 1994 (noviembre 13), una cumbre de presidentes centroamericanos (Cumbre Ecológica Centroamericana) en Nicaragua, con la participación de los primeros mandatarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice. Uno de los compromisos que asumieron fue el de instruir a las autoridades correspondientes para iniciar las acciones necesarias a efecto de establecer planes de ordenamiento territorial. En la segunda mitad de los noventa, los países latinoamericanos intensificaron sus políticas ambientales al crear ministerios específicos para éstas, en tanto que se desarrollan políticas de ordenamiento territorial que incorporan en sus planes variables ambientales, especialmente asociadas a zonificaciones de usos del suelo, considerando las potencialidades del mismo y la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural.

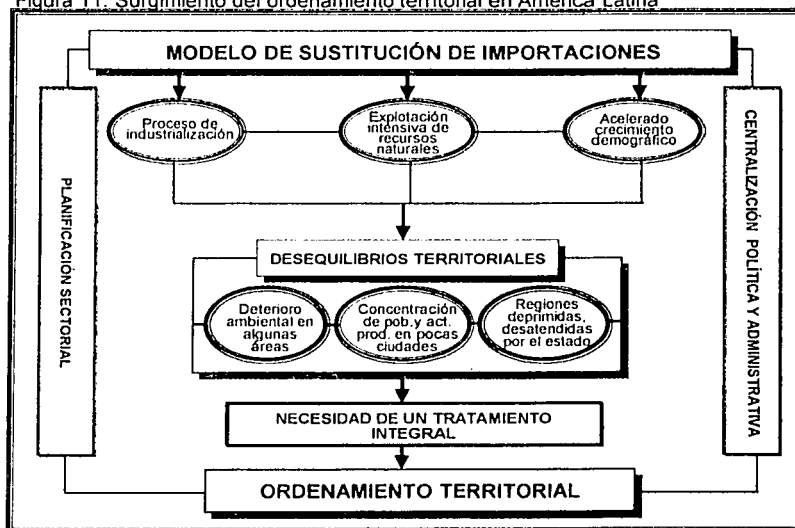
Dentro de este contexto, el ordenamiento territorial se desarrolla, entonces, como una política de planificación que integra objetivos urbanísticos, ambientales, de desarrollo regional y urbano-regional, en función de la escala, predominando en las escalas locales la planificación urbanística, municipal y metropolitana con enfoque físico-espacial y en las escalas regionales la planificación urbana-regional que busca una ocupación sustentable del territorio y un mayor equilibrio del desarrollo regional.

Se puede plantear, en síntesis, que el interés de los países latinoamericanos por el ordenamiento de sus territorios surgió como respuesta a los fuertes desequilibrios generados por el modelo económico de sustitución de importaciones, generalmente caracterizado por un proceso de industrialización y de explotación intensiva de recursos naturales, acompañado de un acelerado crecimiento demográfico y descentralización política y administrativa, que indujo una ocupación territorial con marcada sobreexplotación de recursos naturales en algunas áreas, concentración de población actividades productivas en un número reducido de ciudades y la existencia de muchas regiones deprimidas y desatendidas por la



acción del estado (Figura 11). Esta desequilibrada ocupación del territorio restó dinamismo a las regiones y creó graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades, que explican los vínculos iniciales que las políticas de ordenamiento de algunos países latinoamericanos tuvieron con la planificación de los usos del suelo urbano, como se muestra en el apartado siguiente.

Figura 11. Surgimiento del ordenamiento territorial en América Latina



Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

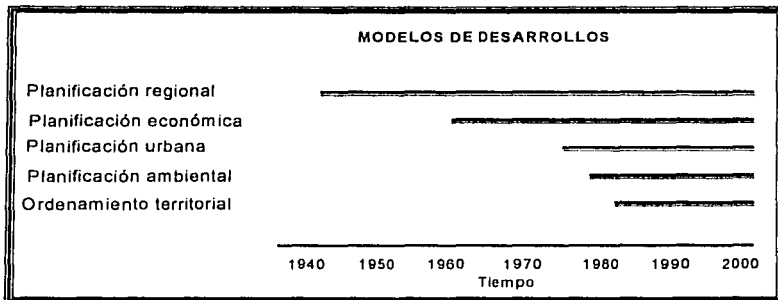
### 3.2. VISIÓN GLOBAL DE LA POLÍTICA LATINOAMERICANA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A partir del análisis de las políticas de ordenamiento territorial de 18 países nombrados al iniciar el capítulo y de un esfuerzo de generalización, se examinan a continuación algunos rasgos que caracterizan a dichas políticas, éstos son: el origen y naturaleza diversa, desarrollo incipiente e intención de globalidad; la intención de articulación entre las actuaciones sectoriales y territoriales en las normas y la desarticulación y descoordinación institucional en la práctica; la débil visión prospectiva y la escasa participación social.

#### 3.2.1 Origen y naturaleza diversa

Tal como se examinó en el numeral 3.1.1, antes del surgimiento de las políticas de ordenamiento territorial, los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación global (económica), sectoriales y territorial mediante las cuales se incidía sobre el territorio. Se destacan, en este sentido, la planificación regional, urbana y ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia el ordenamiento territorial (Figura 12).

Figura 12. Evolución de la planificación global, sectorial y territorial en América Latina



Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La planificación regional consistía básicamente en planes de carácter económico, con visión plurisectorial, aplicados a ciertas áreas con problemas de retraso en sus condiciones de desarrollo, basados en estrategias e instrumentos variables en el tiempo, que no constituían propiamente una actuación de ordenamiento territorial, pues, aunque se concebían en términos plurisectoriales, carecían de la visión global que caracteriza al OT. La primera estrategia utilizada fue la planificación de cuencas hidrográficas, iniciada, como se describió antes, desde la década de los años cuarenta, siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority –TVA-. Posteriormente se experimentaron otras estrategias tales como las de regionalización, polos de desarrollo o crecimiento, desarrollo rural integrado y neoliberal.

La planificación urbana, por su parte, comenzó a adquirir trascendencia en nuestros países desde la década de los años cincuenta asociada a la preocupación por el crecimiento acelerado de las principales ciudades de la región y el reconocimiento del papel de los sistemas urbanos como vertebradores de los territorios. Hacia los años setenta ya existían planes y normas reguladoras de uso del suelo urbano en algunos de los países analizados (Argentina, Colombia, Cuba), mientras que en otros comienzan también a regularse los sistemas de asentamientos, como en el caso de México, con la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 (Apéndice B).

En países como Argentina, Cuba, Colombia, Chile, Brasil y México de América Latina el ordenamiento territorial nació ligado o como evolución de la planificación urbana. En el caso Argentino, en la Provincia de Buenos Aires<sup>24</sup>, desde 1977 se promulgó la ley sobre ordenamiento territorial y usos del suelo, con fuerte énfasis urbanístico. En Cuba, desde 1978, el OT ha estado asociado a la planificación física y el urbanismo, lo cual es reforzado y consolidado en el actual Anteproyecto de Decreto de Ley de la Planificación Física que se encuentra en proceso de aprobación (Apéndice B).

En Colombia la planeación de los usos del suelo urbano se adoptó legalmente en 1979, a través de la Ley 9 de ese año (Código Sanitario), ampliada en 1986 al promulgarse el Decreto 1333 (Código de Régimen Municipal) y mejorada tres años después mediante la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana), que constituyó la base de la actual Ley 388 de 1997 que regula el ordenamiento territorial municipal, distrital y metropolitano (Massiris, 1999). En Chile, el ordenamiento territorial también ha estado ligado en sus orígenes a la planeación de los usos del suelo urbano. Hoy no existen normas específicas de OT, siendo sus principales soportes la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OUGC).

En el caso mexicano las primeras actuaciones planificadas con orientación territorial se dieron desde 1976, ligadas a los denominados ecoplanes en los que

---

<sup>24</sup> En Argentina, por su carácter federal, el ordenamiento territorial es manejado por las entidades federativas, denominadas provincias.

se combinaban objetivos urbanísticos y ecológicos, liderados, desde 1983, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Posteriormente la política de desarrollo urbano se separó de la ecológica, surgiendo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como responsable de la política de ordenamiento de asentamientos humanos, regulada por la Ley General de Asentamientos Humanos y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como responsable de los programas de ordenamiento ecológicos, regulados por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental (LGEEPA). Estos tipos de ordenamiento confluyen en la actualidad en los programas estatales de ordenamiento territorial que comenzaron a elaborarse en el año 2001 (Apéndice B).

En cuanto a la planificación ambiental, el interés por regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales empieza a adquirir importancia en los países de América Latina desde los años setenta y ochenta<sup>25</sup> y se intensifica a comienzos de los años noventa ligado a las recomendaciones de la Conferencia de Río. De este modo, en la década de los noventa casi todos los países examinados crearon o fortalecieron su política ambiental, a partir de la aprobación de leyes ambientales y la creación de ministerios e instituciones encargadas de la gestión ambiental (Apéndice B).

Asociado a la política ambiental y más específicamente a la política de desarrollo sustentable, comienza a concebirse el ordenamiento territorial como una estrategia para lograr dicho desarrollo. De hecho, desde comienzos de la década de los noventa, los países latinoamericanos elaboran el documento "Nuestra propia Agenda sobre desarrollo y medio ambiente", en el cual el OT es planteado como una de las estrategias para lograr el desarrollo sustentable. Dentro de este contexto, en la segunda mitad de los años noventa, países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana definen el ordenamiento territorial como un instrumento de gestión ambiental (Tabla 9).

Adicionalmente, en algunos países latinoamericanos se vincula el ordenamiento territorial con la organización política administrativa y las políticas de descentralización (Tabla 9), situación que genera confusión. Esto es evidente en países como Colombia, Argentina, Honduras, Venezuela y República Dominicana. En Colombia, por un lado la Constitución Política se refiere al ordenamiento territorial en relación con la organización territorial del país y, por otro, los sectores políticos y gubernativos lo consideran como un instrumento de descentralización territorial. La confusión se presenta porque mientras en los ámbitos políticos y gubernativos el OT se concibe en términos político-administrativos, en la Ley de

---

<sup>25</sup> En 1974 en Colombia, se promulgó uno de las primeras normas de preservación de recursos naturales y protección del medio ambiente en Latinoamérica, el "Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente" que tuvo pocos efectos prácticos. En 1988, México aprobó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente e inicia la implementación de programas de ordenamiento ecológico.

Tabla 9. Naturaleza del ordenamiento territorial en América Latina. 2003

País	Definición
Argentina	Conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la organización del territorio. <b>Enfasis urbanístico y planificación física espacial</b> en el ámbito local y en <b>descentralización administrativa</b> en el ámbito nacional.
Bolivia	Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio para el desarrollo sostenible. <b>Estrategia de desarrollo sostenible.</b>
Colombia	Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física para orientar el desarrollo del territorio. Integra la planificación ambiental, urbanística y urbano regional. <b>Visión integral, con énfasis en la planificación física-espacial.</b> Se asocia también con la política de descentralización.
Costa Rica	Proceso dinámico para el logro del desarrollo integral. <b>Visión integral.</b>
Cuba	Disciplina técnico administrativa para la estructuración del espacio físico. <b>Enfasis en planificación física ambiental y urbanística.</b>
Chile	"Acción estatal clave para la formulación de las <b>estrategias regionales de desarrollo.</b> Conceptualización en elaboración. Tendencia a concebir el OT dentro de la perspectiva ambiental. Conceptualización en elaboración.
Ecuador	Proceso político e <b>instrumento del desarrollo sostenible.</b>
El Salvador	<b>Instrumento de gestión ambiental para el desarrollo sostenible</b>
Honduras	Proceso de <b>apoyo al desarrollo sostenible y la descentralización.</b> Conceptualización en elaboración.
México	" <b>Estrategia de desarrollo socioeconómico</b> para promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio"
Nicaragua	Medidas para la utilización planificada y adecuada de los recursos naturales, así como la distribución de la población y la economía organizada. <b>Visión integral.</b> Conceptualización en elaboración.
República Dominicana	Instrumento para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. <b>Enfasis ambiental.</b>
Uruguay	Políticas para regular las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio. <b>Visión integral.</b> Conceptualización en elaboración.
Venezuela	Política pública orientada al logro del desarrollo integral. <b>Visión integral.</b> Conceptualización en revisión.

Fuente: Elaboración propia

Desarrollo Territorial se concibe, además en términos de planificación física-espacial y urbanística, lo cual ha originado problemas de comunicación entre actores políticos y técnicos cuando comparten un mismo escenario de discusión.

En el caso de Argentina la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que se discute en el Parlamento desde comienzos del 2000, declara de "interés nacional el ordenamiento territorial" y lo asocia estrechamente con las políticas de descentralización territorial (El País, 2000). Igual situación ocurre en Honduras, en donde se discute actualmente un proyecto de ley promovido por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, entidad que también lidera la formulación de una estrategia y una política nacional de OT orientada a racionalizar el uso de los recursos naturales y establecer políticas adecuadas para el uso, manejo y ocupación futura del territorio nacional (Gobierno de Honduras, 1999; Diario La Prensa, 2000). De acuerdo a lo establecido en el proyecto de ley en referencia, se pretende con el OT establecer, desde la perspectiva del territorio, una base coherente de normas que apoyen los procesos de descentralización del Estado y de participación ciudadana en la definición de un proyecto nacional de desarrollo. Todo ello, a través de la identificación, organización, regulación y determinación de los usos, reservas y destino de las diferentes zonas del territorio, en función de sus correspondientes potencialidades y limitaciones (Gobierno de Honduras, 1999).

Del mismo modo, en Venezuela, con la llegada al poder del presidente Hugo Chávez, el ordenamiento territorial de este país comienza a concebirse como apoyo a la política de descentralización. En efecto, el nuevo gobierno, a través de la Comisión de Ambiente y Ordenación del Territorio, elaboró un nuevo Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y lo presentó en el año 2000 al Congreso de ese país. El proyecto de PNOT fue sustentado en el Senado de la República como una estrategia para "localizar a cada actividad en la región más óptima para ello, a fin de propiciar la descentralización" (Díaz, 2000). También en República Dominicana se observa la misma tendencia, a juzgar por el contenido del "Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Descentralización de la Función Pública" que se discute en Congreso de este país desde el año 2002.

Los planteamientos expuestos manifiestan, por un lado, el surgimiento paulatino de políticas y planes regionales, urbanísticos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, sin dar respuestas a los cada vez más complejo problemas territoriales. Dentro de este contexto, el ordenamiento territorial surge con una intención manifiesta de dar un tratamiento integral, desde una aproximación global, a la problemática de los territorios (Tabla 9). El énfasis se pone en la planificación física-espacial y sus finalidades se concentran en el uso sustentable de los recursos naturales, la localización adecuada de las actividades productivas e infraestructuras y la búsqueda de equidad en el desarrollo regional, lo que es evidente en la definición de ordenamiento territorial adoptado por dichos países (Apéndice C).

### 3.2.2 Desarrollo incipiente y problemas asociados

Es evidente que la política de ordenamiento territorial apenas comienza a esbozarse en la mayoría de los países latinoamericanos, lo que se manifiesta en el predominio de países carentes de una política nacional específica, de un cubrimiento territorial escaso con planes específicos de OT y de ausencia de leyes específicas y de una organización institucional que le den soporte. En efecto, al examinar la situación de 18 países se encontró que en solo dos existen políticas nacionales de OT, en 12 dicha política se encuentran en ciernes y en los restantes el ordenamiento territorial se subsume en políticas ambientales o de otro tipo y no se ha avanzado en la elaboración de una ley específica (Mapa 2). En cuanto a la ejecución de planes aunque éstas se llevan a cabo en 9 países, su cubrimiento territorial es parcial, sólo dos países presentan un cubrimiento territorial que abarque la totalidad de los niveles de la organización político-administrativa (Tabla 10, Mapa 3).

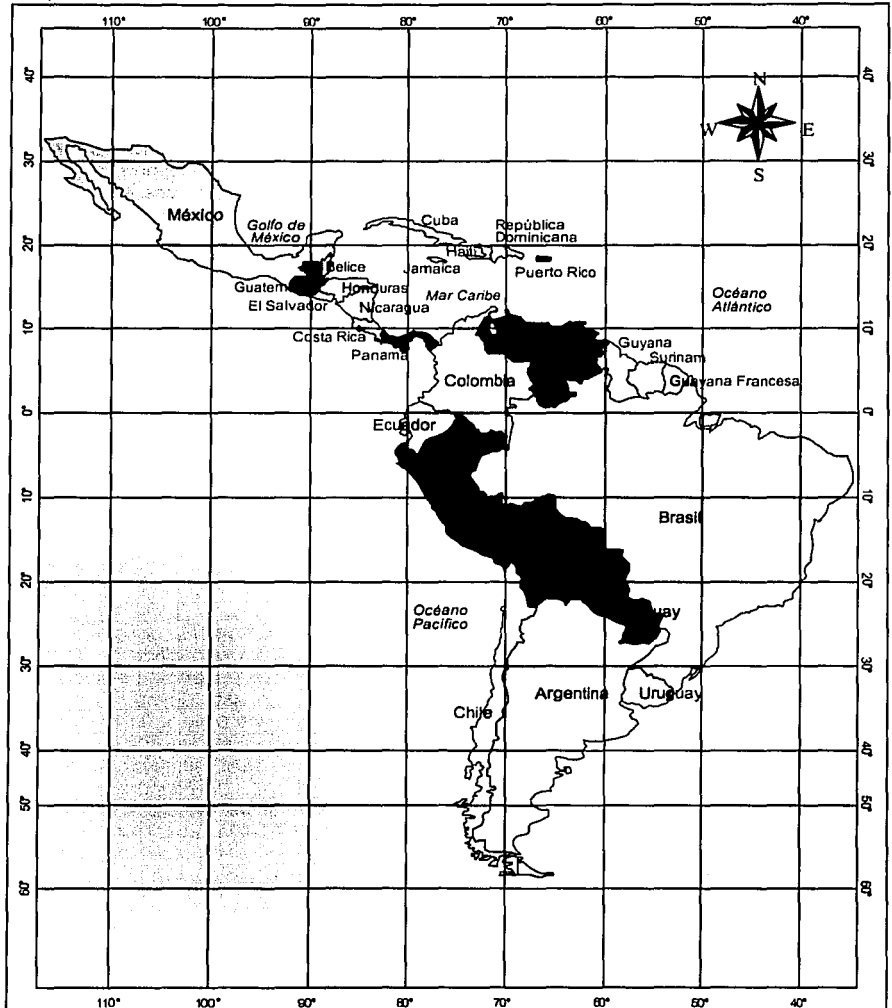
Respecto al estado legal del ordenamiento territorial, se encontró entre los países examinados que sólo uno posee una regulación que abarque todos los niveles territoriales mientras que tres lo poseen de manera parcial (algunos niveles territoriales), los restantes carecen de leyes específicas de OT, siendo regulado por normas ambientales o de otra naturaleza. No obstante, en siete países se han presentado proyectos de ley a sus congresos para su aprobación y en dos dicha ley está en gestión (Mapa 4, Apéndice D).

Al sobreponer los mapas 2, 3 y 4 se hace más evidente el carácter incipiente de la política de ordenamiento territorial en los países latinoamericanos, pues sólo un país formula planes en todos los niveles territoriales con un soporte legal específico completo<sup>26</sup>, en tanto que en tres dicha formulación posee una cobertura territorial limitada y se realiza a partir de una regulación jurídica específica parcial<sup>27</sup>; en el resto la formulación de planes de OT se realiza en ausencia de soporte legal específico o no se formulan (Mapa 5). En México, por ejemplo, los actuales programas estatales de OT carecen de soporte jurídico propio, en tanto que sí lo tienen los programas de ordenamiento territorial de asentamientos humanos y los de ordenamiento ecológico territorial. En Colombia, se deben elaborar planes de desarrollo socioeconómicos, ambientales y de OT cada uno soportado en una ley diferente. En Venezuela, por su parte, actualmente se discute en la Asamblea Nacional, la integración de la normatividad y de la gestión urbanística, ambiental y territorial. Existe, en este sentido, la tendencia a convertir la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en Ley Orgánica de OT y urbanismo (Asamblea Nacional de Venezuela, 2001).





<sup>26</sup> Es decir, que define para todos los ámbitos territoriales sus competencias en el ordenamiento territorial y su articulación al sistema de planificación nacional.

<sup>27</sup> Las normas específicas solo se refieren a algún nivel territorial (por ejemplo municipio y/o departamentos).

Mapa 2. Políticas nacionales de ordenamiento territorial en América Latina



Legenda

-  Existe
-  En ciernes
-  Inexistente
-  Sin información

Fuente: Elaboración propia

0 500 1000 1500 2000 Km.

80

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



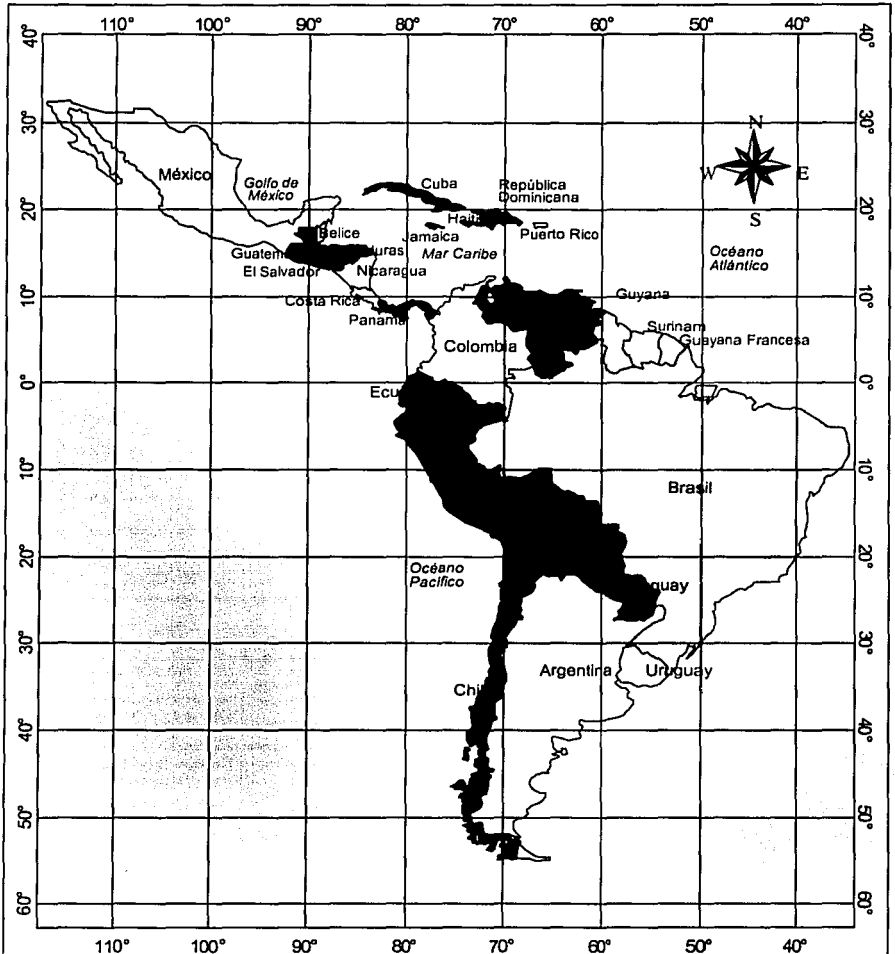
Tabla 10. Política y planes de ordenamiento territorial en los países de América Latina, según ámbito territoriales, 2003.

<i>Pais</i>	<i>Nacional</i>	<i>Regional: estatal provincial/deptal.</i>	<i>Subregional municipal</i>
Argentina	<b>En ciernes:</b> Política nacional de OT	Planes provinciales de OT	Planes municipales y planes intermunic.
Bolivia	Plan Nacional de OT. Marco General de OT. <b>En ciernes:</b> Lineamientos de OT. Informes de Evaluación. de OT.	Plan Departamental de OT. <b>En ciernes:</b> Informes de Evaluación de OT.	Plan Municipal de OT. <b>En ciernes:</b> Informes de Evaluación de OT.
Colombia	<b>En ciernes:</b> Política Nacional de OT. Proyecto Estratégico Nacional de OT.	No planes. Directrices departamentales y lineamientos ambientales	Planes municipales y distritales de OT
Costa Rica	<b>En ciernes:</b> Plan Nacional. Estrategia Nacional y Política Nacional de OT.	No planes	Planes reguladores cantonales.
Cuba	<b>En ciernes:</b> Esquema y Plan Nacional de OT y urbanismo. Esquemas sectoriales de OT	<b>En ciernes:</b> Esquemas y planes provinciales de OT	<b>En ciernes:</b> Plan general municipal de OT. Planes parciales y especiales de OT.
Chile	<b>En ciernes:</b> Política Nacional de OT.	No planes	No planes
Ecuador	<b>En ciernes:</b> Plan Nacional y Estrategia Nacional de OT	No planes	No planes
El Salvador	<b>En ciernes:</b> Política Nacional de OT.	No planes	No planes
Honduras	<b>En ciernes:</b> Política Nacional de OT.	No planes	No planes
México	Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio	Planes estatales de OT. <b>En ciernes:</b> Programas regionales	No planes
Nicaragua	<b>En ciernes:</b> Política Nacional de OT.	Planes departamentales de OT	Planes municipales de OT
Puerto Rico	No existe política nacional	No planes	Planes municipales
República Dominicana	<b>En ciernes:</b> Plan nacional de OT.	No planes	No planes
Uruguay	<b>En ciernes:</b> Política Nacional de OT. Programa General y planes regionales de Orden. y Desarrollo Territorial.	Planes deptales de OT. <b>En ciernes:</b> planes directores, planes de uso del suelo y planes especiales	No planes
Venezuela	Estrategia, política y plan nacional de OT.	Planes regionales y estatales de OT.	Planes de ordenación urbanística.

Fuente: Elaboración propia



Mapa 3. Cubrimientos de los planes latinoamericanos de ordenamiento territorial, según niveles territoriales



Leyenda

- Cubrimiento total
- Cubrimiento parcial
- No existen planes específicos
- Sin información

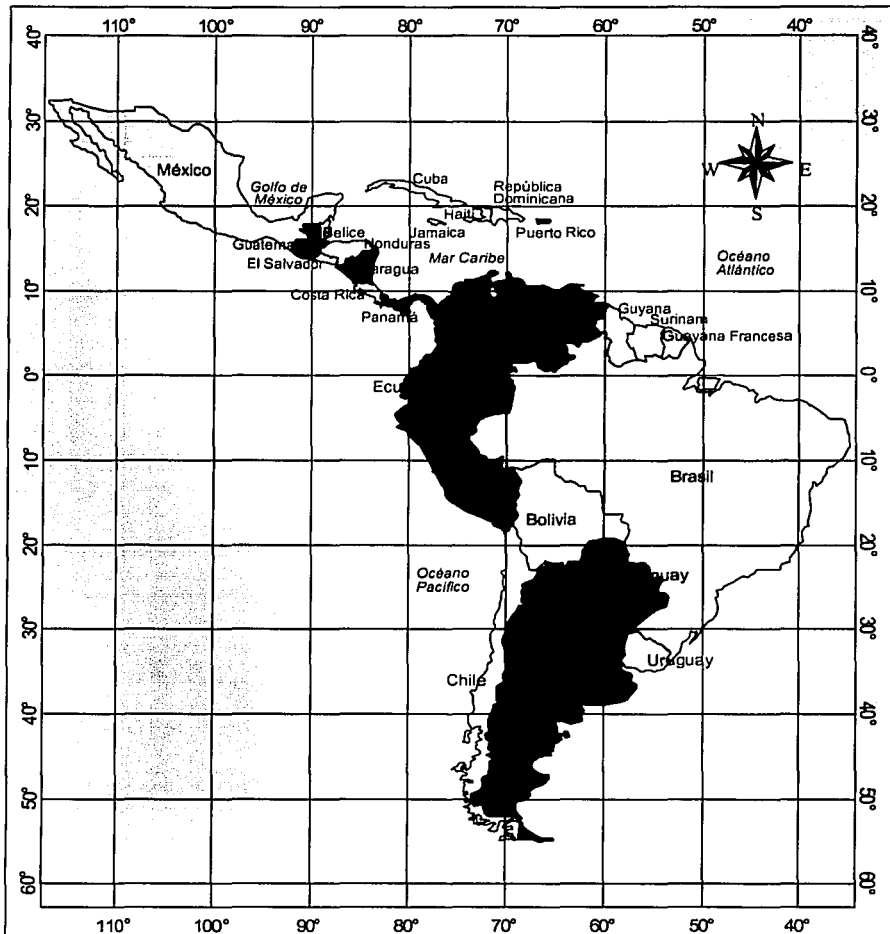
Fuente: Elaboración propia

0 500 1000 1500 2000 Km.

82

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Mapa 4. Estado legal del ordenamiento territorial en América Latina. 2003



Leyenda

- Regulación completa
- Regulación parcial
- Ley en proceso de aprobación
- Ley en gestación
- No existe ley específica
- Sin información

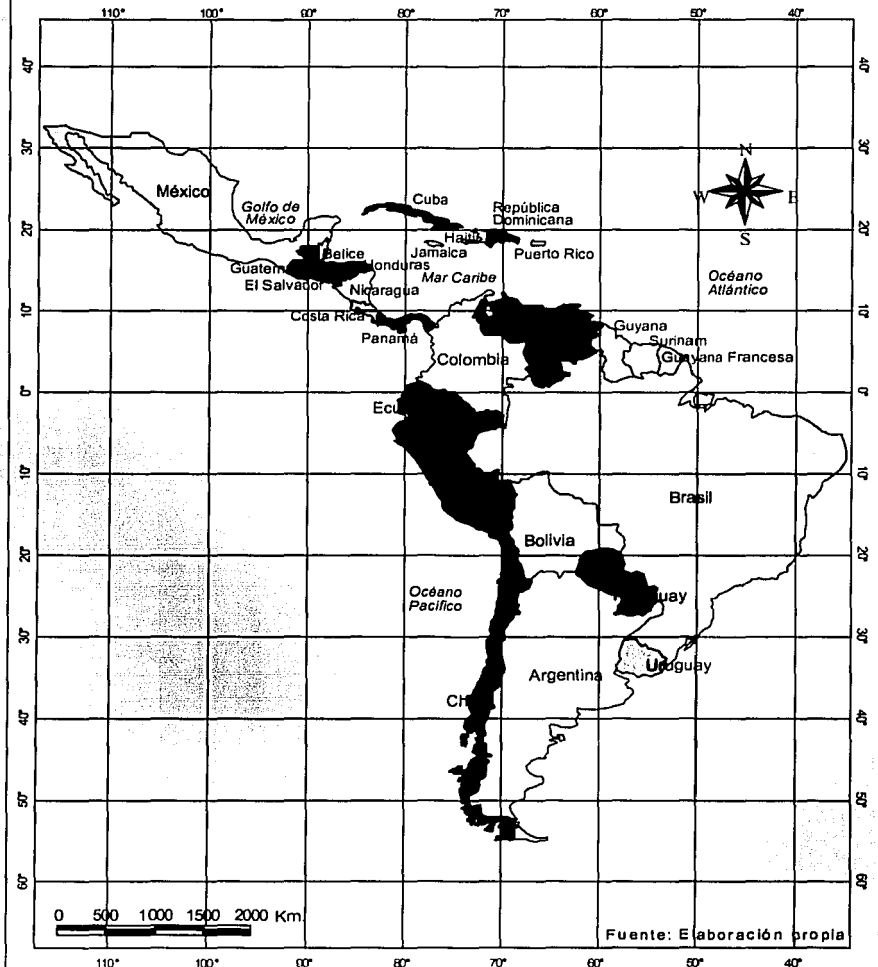
Fuente: Elaboración propia

83

0 500 1000 1500 2000 Km.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Mapa 5. Formulación de planes de ordenamiento territorial en América Latina, según cubrimiento territorial y ausencia o presencia de soporte legal y de política nacional específica



**Leyenda**

- Formulación de planes con cobertura territorial completa y con soporte legal y política nacional
- Formulación de planes con cobertura territorial y soporte y legal parcial y ausencia de política nacional
- ▨ Formulación de planes con cobertura territorial completa o parcial, presencia de política nacional y ausencia de soporte legal
- ▤ Formulación de planes con cobertura territorial completa o parcial y ausencia de política nacional y de soporte legal
- ▥ No formulan planes, no existe política nacional y soporte legal en proceso de aprobación o ausente
- ▧ Sin información

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

84

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la organización institucional demandada por la gestión del ordenamiento territorial, ésta existe desde la década de los ochenta en Venezuela y más recientemente en Bolivia, en tanto que está en ciernes en países como Colombia, Costa Rica, Cuba y Uruguay. En la mayoría de los países de América Latina el ordenamiento carece de una organización institucional propia, siendo manejado por los sistemas de planificación ambiental, urbanística o de otro tipo como se deduce de los datos presentados en el Apéndice E.

Esta situación plantea a los países latinoamericanos serios obstáculos para hacer posible el trabajo articulado y coordinado que demanda la integralidad del ordenamiento territorial. Obstáculos que van más allá de la inexistencia o debilidad de la organización institucional para la gestión, al incluir la inexperiencia en el trabajo interinstitucional y la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial; así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto, que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión en un mismo ámbito territorial y entre los distintos ámbitos, así como la sinergia asociada a la complementación de acciones y que evite la entropía de información y duplicidad de esfuerzos, propia de las actuaciones descoordinadas y desarticuladas que han predominado en la evolución de las distintas formas de planificación indicadas en la Figura 12.

También son evidentes los "cortos circuitos" existentes en la comunicación interinstitucional e, incluso, entre las propias dependencias de un mismo organismo o entidad. Del mismo modo, son comunes en nuestros países los celos de las instituciones en relación con sus competencias y la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia de información y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc., situación que afecta seriamente la elaboración de productos diagnósticos integrados requeridos como apoyo a la toma de decisiones del ordenamiento territorial.

Es ilustrativo de los problemas derivados del carácter incipiente del ordenamiento territorial en América Latina, los casos de Chile y Argentina.

En Chile, una evaluación del sistema de gestión pública realizado por el Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile en 1999, establece "la dispersión de las competencias públicas relativas al ordenamiento territorial en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades", debido, en gran medida, al hecho de que, "por una parte, el ordenamiento del territorio es un tema de carácter horizontal que demanda esfuerzos transversales, intersectoriales, interdisciplinarios, sistemáticos e integrales, y por otro, en muchos casos los instrumentos de planificación territorial disponibles son de carácter sectorial... y, por lo tanto, no fueron concebidos con fines de ordenamiento territorial, aunque en la práctica algunos han derivado en eso". La evaluación establece, además, la existencia de una "gran dispersión, incoherencia y falta de estructuración de la legislación sectorial vigente, lo que provoca un gran desconocimiento de sus alcances normativos y un alto grado de

incumplimiento de dicha legislación". (CONAMA e Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile, 1999).

En Argentina, una evaluación realizada a la aplicación del Decreto-Ley 8912/77<sup>28</sup> por el Instituto de Gestión y Estudios Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (I-CAPBA) realizada en el año 2001, pone de manifiesto la dispersión de los organismos encargados de la planificación y gestión territorial, así como la falta de claridad en la política territorial y la centralización excesiva y burocrática de los mecanismos para la aprobación de los planes (I-CAPBA, 2001). Del mismo modo, en Costa Rica se señala el desorden institucional y un marco obsoleto de leyes (SINADES, 1997).

### 3.2.3 Intención de articulación con las políticas sectoriales

El ordenamiento territorial, dado su carácter integral y comprehensivo, plantea la necesidad de articulación con las políticas sectoriales. En la práctica esta articulación no ha estado presente en América Latina, por la inexistencia de una organización institucional propia. Dicha organización apenas comienza a vislumbrarse en las normas reguladoras del OT existentes o en ciernes y, es en dichas normas, donde se observan algunas tendencias de articulación que de hecho, por ahora constituyen sólo una intención.

Específicamente son dos las tendencias que se observan en la normatividad examinada: una que he denominado articulación operativa y la otra, articulación orgánica.

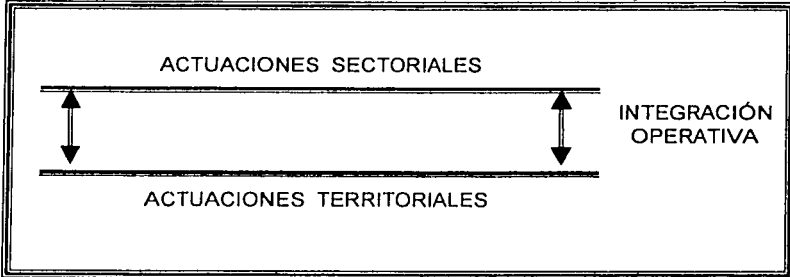
La tendencia de **articulación operativa** busca mantener la separación entre las políticas sectoriales y plurisectoriales y las de ordenamiento territorial, pero bajo unas relaciones de interdependencia, de modo que el OT establec un marco de referencia territorial para los planes sectoriales y plurisectoriales y coordina / armoniza la incidencia territorial de éstos, pero, a su vez, toma en cuenta las previsiones de los planes sectoriales y plurisectoriales y procura insertarlas dentro de una concepción territorial de carácter globalizador y armonizador (Figura 13). Esta intención es evidente en los proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial de Bolivia y Costa Rica, en la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela (Tabla 11).

La tendencia de **articulación orgánica** (Figura 14) va más allá de las relaciones de complementariedad entre los planes sectoriales y territoriales para plantear la integración funcional de éstos, bajo criterios estratégicos y/o ambientales. De este modo, el plan de ordenamiento incorporará en sus estrategias y regulaciones los objetivos urbano-regionales, urbanísticos y ambientales en lo referente a su espacialidad, aunque las políticas sectoriales siguen operando en lo concerniente a sus objetivos estructurales. Esta intención es evidente en los programas estatales de ordenamiento territorial de México, así como en el Anteproyecto de Decreto de

---

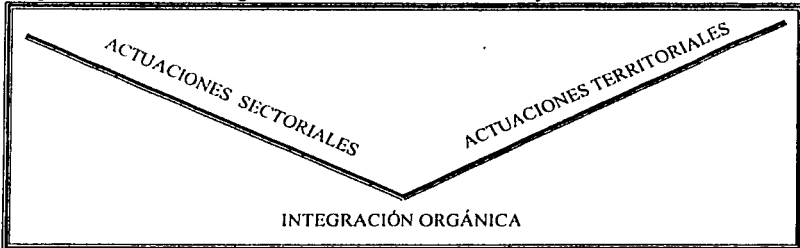
<sup>28</sup> Regulador del ordenamiento territorial urbanístico en la Provincia de Buenos Aires

Figura 13. Articulación operativa entre actuaciones sectoriales y territoriales



Fuente: Elaboración propia

Figura 14. Articulación orgánica de actuaciones sectoriales y territoriales



Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tabla 11. Ordenamiento territorial en América Latina: articulación con otras políticas, participación social y visión prospectiva

Pais	Articulación con otras políticas de planificación	Participación social	Visión prospectiva
BOLIVIA Proyecto de Ley de OT	Los Planes sectoriales deberán sujetarse a los lineamientos y directrices de los Planes de OT	Comités de Vigilancia. Consejos consultivos municipales.	Los planes de OT tendrán una vigencia de 10 años.
COLOMBIA Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997)	Los planes de desarrollo tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de los POTs y éstos deben estar de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, ambiental y las tradiciones históricas y culturales.	Consulta democrática en todas las fases. Instrumentos de participación: audiencias públicas, cabildo abierto, talleres de participación.  El proceso de participación está diseñado para 150 días.	Largo plazo: 9 años. Mediano plazo: 6 años. Corto plazo: 3 años.
COSTA RICA Propuesta de Ley de OT, 1998	Los planes de OT se sujetarán a las normas que regulen al Plan Nacional de Desarrollo. El OT constituye un marco referencia geográfico a los planes de desarrollo y a los planes sectoriales del Estado.	Se prevé la participación a través de cabildos o plebiscitos.	No se especifica
CUBA Ante Proyecto de Decreto-Ley de Planificación Física, 2001	Los planes de OT y el Urbanismo deben garantizar la coordinación con el plan de la economía y con los programas y planes sectoriales.	Se prevé la participación ciudadana pero no se define en que forma.	Se reconoce la visión de mediano y largo plazo. No se define horizonte de tiempo.
MÉXICO Términos de referencia de programas estatales de OT	El OT es una estrategia de desarrollo socioeconómico que articula funcional y espacialmente las políticas sectoriales	Se prevé la consulta ciudadana en la elaboración de escenarios de uso y aprovechamiento del territorio de los Estados	Los programas estatales deben concebirse a 25 años
URUGUAY Proyecto de Ley de Ord. y Desarrollo Territorial, 2000	La política de OT involucra a las políticas sectoriales, bajo la coordinación nacional del Ministerio de Vivienda, OT y Medio Ambiente	Los planes locales deben someterse a consulta ciudadana por un período de 30 a 60 días.	Los planes no tendrán vencimiento formal, se revisarán cada 7 años.
VENEZUELA Ley Orgánica OT, 1983	Los planes sectoriales deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de OT y viceversa.	Los planes de ordenac. urbanística serán sometidos a un período de audiencia pública de 60 días.	No se especifica

Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Ley de Planificación Física de Cuba y en el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Uruguay (Tabla 11).

### 3.2.4 Débil visión prospectiva

La débil visión prospectiva es otro de los rasgos comunes de las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Su valoración se realiza a partir de dos indicadores: la formulación de objetivos a largo plazo y la incorporación en el proceso de toma de decisiones de criterios y métodos provenientes de la prospectiva, especialmente visiones alternativas de futuros deseados, escenarios alternativos de futuros posibles y métodos para lograr transformar los deseos, expectativas y conocimientos en imágenes objetivo que sirvan de Norte para las actuaciones de ordenamiento territorial (Gabiña, 1998; Massiris 1991, 2000, 2001).

Los objetivos de largo plazo se encuentran explícitos en la gestión del OT, existente o en ciernes, de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay. En Bolivia los planes se conciben a 10 años, en tanto que en Colombia este plazo es de nueve años, en México es de 25 años y en Uruguay el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial concibe los planes de OT para ser formulados sin plazo de vencimiento formal, pero con revisión cada siete años (Tabla 11). En el caso de Costa Rica se ha propuesto, como resultado de unos talleres de reflexión prospectivas realizados en 1997, un horizonte de tiempo de 25 años para los objetivos de largo plazo del OT (SINADES, 1997). En El Salvador, se realizaron estudios para la formulación de un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial –PNDT-, con un horizonte de tiempo de 5 años en el corto plazo, de 10 a 15 años en el mediano plazo y de 25 años en el largo plazo (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo y Urbano de El Salvador, 2000).

Como se observa no todos estos horizontes de tiempo coinciden con una visión prospectiva, la cual generalmente es superior a los 15 años. Es necesario considerar, además, que no es suficiente establecer el plazo de largo plazo, sino que éste se convierta en una guía efectiva para las acciones del presente, aspecto que implica una continuidad en los planes, para la cual existen en nuestros países serias limitaciones las cuales se examinarán más adelante.

El otro indicador de la visión prospectiva es la utilización de criterios y métodos prospectivos en el proceso de formulación de los planes. En este sentido, se destacan países como Bolivia, Colombia, Costa Rica y México.

En Bolivia, la metodología que guía el proceso de formulación de los planes de OT establece la elaboración de una imagen objetivo, entendida como una visión territorial de largo plazo, como una síntesis de la situación ideal, deseable, pero al mismo tiempo posible a ser alcanzada en el mediano y largo plazo. La elaboración de dicha imagen debe realizarse con participación de los actores sociales y será el resultado de un escenario deseado que se confronta con los escenarios tendenciales para obtener un escenario óptimo o propuesta de uso (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia, 1999).

En Colombia, las guías metodológicas para la formulación de planes de OT elaborada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, proponen la prospectiva como un proceso necesario y aportan un marco conceptual y metodológico para su incorporación en la formulación de los planes urbanos, municipales y departamentales de ordenamiento territorial (IGAC 1996, 1997a, 1997b).

En Costa Rica, para garantizar una buena documentación de apoyo a la definición del marco jurídico y la gestión del OT, el Gobierno de este país estableció un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el "Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible" (SINADES). En desarrollo de este proyecto, en 1997 se creó la Comisión Técnica Consultiva de OT encargada de la realización de estudios y consultas conducentes a la elaboración de un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. A finales de 1997, la Comisión mencionada organizó la realización de unos talleres de reflexión prospectiva para vislumbrar los escenarios posibles del desarrollo costarricense y determinar una estrategia de OT para el 2025 y se realizaron los estudios "Base conceptual y metodología para los escenarios de ordenamiento territorial" (Lúke 1998) y el estudio sobre "Escenarios de uso del territorio para Costa Rica en el año 2025" (Dengo y otros, 1998). Todas estas actividades han establecido las bases para la incorporación de la visión prospectiva en la política de OT costarricense.

En México, tanto los términos de referencia elaborados por el Grupo Interinstitucional de OT<sup>29</sup> en el año 2000 (GIOT, 2000), como la guía metodológica elaborada por el Instituto de Geografía de la UNAM<sup>30</sup> en el año 2001 (SEDESOL y UNAM-IGg, 2001), ambos orientados a apoyar la elaboración de programas estatales de ordenamiento territorial; coinciden en plantear la elaboración de distintas imágenes de futuro (escenarios) como apoyo a la formulación de los modelos de ocupación de los territorios estatales. Básicamente se considera un escenario deseado, escenarios tendenciales y escenarios alternativos o estratégicos. Las guías metodológicas para la formulación de planes de ordenamiento ecológico elaboradas por el Instituto Nacional de Ecología (INE) también incluyen la elaboración de escenarios tendenciales y estratégicos para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico. Más recientemente, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, (PNUD-OT) del actual Gobierno del Presidente Fox, ha planteado como principio de la política nacional de OT la "planificación y prospectiva del territorio", cuyo objetivo es el de "introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y para tal fin se ha propuesto la elaboración de un "Proyecto Territorial de Nación" con una horizonte de tiempo al 2025 (SEDESOL, 2001).

Estas intenciones constituyen, en cierto modo, los gérmenes de la visión prospectiva del OT en los países latinoamericanos. En la práctica dicha visión sólo

---

<sup>29</sup> Conformado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

<sup>30</sup> Guías elaboradas para SEDESOL, mediante convenio interinstitucional.

tendrá un desarrollo notable en la medida en que se desarrolle también la política de ordenamiento y se gane experiencia en el uso de los métodos prospectivos, tema que en la actualidad es de dominio de un reducido grupo de expertos. Asimismo, se requieren cambios importantes en la actitud tradicional de nuestros gobernantes y en la cultura de la planificación pública, pues se hace necesario garantizar la continuidad de los planes en el tiempo, de modo que en el decurso de varios periodos gubernamentales se pueda ir construyendo el escenario adoptado. Lograrlo no es fácil dada la cultura política y administrativa prevalente en nuestros países, caracterizada por el desconocimiento que hacen los nuevos gobernantes de los proyectos de sus antecesores, lo cual es dramático cuando la sucesión corresponde a partidos políticos contrarios o distintos. A lo que se suma la inexistencia de una apuesta concertada de futuro, un proyecto político de Nación que indique el rumbo hacia el cual se dirige los países.

### 3.2.5 Escasa participación social

La participación social es otro de los rasgos presentes en la conceptualización y normatización del ordenamiento territorial en los países latinoamericanos. No obstante, en la práctica ésta se da en grado y formas diferentes. En Venezuela es casi nula, aunque la Ley Orgánica de OT de dicho país admite la participación social en la formulación de los planes urbanísticos, a través de audiencias. En países como Bolivia, Costa Rica y Uruguay, sus proyectos de ley de OT establecen la participación ciudadana, mediante comités de vigilancia, cabildos, audiencias públicas, plebiscitos y el envío de observaciones (Tabla 11). En la mayoría de los casos, la participación social sólo tiene un carácter consultivo y, por tanto, no incide significativamente en las decisiones finales. Normalmente consiste en usar a unos pocos ciudadanos para tratar de mostrar un plan consensuado y, por lo tanto, legítimo socialmente. Colombia es, quizás, el país latinoamericano donde la ley que regula el ordenamiento territorial establece la obligatoriedad de formular los planes con participación social en las distintas fases del proceso y suministra diversos instrumentos para que dicha participación sea efectiva, en el capítulo siguiente se ahonda en este aspecto.

Es notable también en los países latinoamericanos, la ausencia de una cultura de la planificación participante y el escaso dominio de metodologías de consensos y de resolución de conflictos en los procesos de concertación, para evitar que los actores poderosos impongan sus intereses individuales por encima del interés colectivo. Podemos afirmar, en síntesis, que en atención a las consideraciones anteriores, desarrollar procesos de ordenamiento territorial participantes constituye un verdadero reto para nuestros países.

### 3.3 POLÍTICA EUROPEA Y LATINOAMÉRICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

Al comparar las políticas latinoamericana y europea de ordenamiento territorial surgen varios puntos de encuentro y de desencuentro, los cuales se presentan a continuación.

#### 3.3.1 Puntos de encuentro

Uno de estos puntos es el énfasis que tanto en Europa como en Latinoamérica se pone en el papel del OT para el logro del desarrollo sustentable. En ambas regiones este énfasis se hizo muy evidente después de la Conferencia de Río. De hecho en Latinoamérica, los países que han introducido el OT en sus políticas de planificación después de 1993, lo han hecho asociado a sus políticas ambientales, las cuales, a su vez, han estado fuertemente ligadas a la conservación, preservación, recuperación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En el caso europeo, se puede afirmar que desde sus inicios la política de OT ha considerado las variables ambientales, especialmente en las regiones más desarrolladas (Länder alemanes y suizos). Sin embargo, es a partir de la CEMAT celebrada en Oslo en 1994, cuando se intensifica la consideración del OT como instrumento o estrategia de desarrollo sustentable. Podemos afirmar, en este sentido, que hoy tanto en Europa como en Latinoamérica, la política de ordenamiento territorial, en los ámbitos nacional, regional y subregional, está fuertemente ligada a objetivos de desarrollo sustentable.

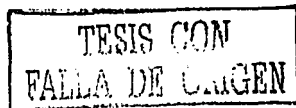
Lo anterior se evidencia en la definición y los objetivos que se han planteado como representativa de los contenidos del OT para ambas regiones (Tabla 12) y se expresa en algunas preocupaciones ambientales que se manifiestan en las políticas territoriales, las cuales se sintetizan en:

- La conservación, preservación y/o recuperación de la biodiversidad o patrimonio natural y las condiciones ambientales.
- La determinación de las potencialidades del uso y aprovechamiento de los territorios.
- La orientación de la localización de actividades productivas, infraestructuras y equipamientos.
- La reducción de los riesgos de catástrofes por ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales.
- La protección/preservación del patrimonio histórico, arquitectónico y paisajístico.
- El controlar las actividades contaminantes.

Tabla 12. Cualidades del OT predominantes en los países latinoamericanos y europeos

Región	América Latina	Europa
Definición	Proceso, estrategia y acciones de carácter técnico-político, con las que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos del desarrollo socio-económico (Massinis, 2001)	"Es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida bajo un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector" (CEMAT, 1963)
Objetivos	<p>a) Incluir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales</p> <p>b) Controlar las actividades contaminantes.</p> <p>c) Descentralizar y desconcentrar la economía en la búsqueda de un desarrollo regional más armónico</p> <p>d) Delimitar los fines y usos de la tierra de acuerdo a su vocación ecológica y la demanda que existe sobre ella</p> <p>e) Señalar espacios sujetos a régimen especial de protec., conserv. o manejo.</p> <p>f) Equipar el territorio con el propósito de habilitarlo para el logro del desarrollo sostenible</p> <p>g) Proteger las zonas ocupadas contra las amenazas de origen natural.</p> <p>h) Preservar los monumentos históricos, arquitectónicos y el paisaje.</p> <p>i) Orientar los procesos de urbanización. (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991)</p>	<p>a) Identificar, diagnosticar y evaluar las potencialidades de desarrollo inherentes a cada ámbito territorial.</p> <p>b) Potenciar y mejorar el sistema urbano</p> <p>c) Articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior.</p> <p>d) Establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito supramunicipal.</p> <p>e) Distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo. Mejorar la localización de las instalaciones productivas.</p> <p>f) Prevenir riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.</p> <p>g) Proteger la naturaleza y el patrimonio histórico y cultural (Hildentbrand, 1996:30).</p>
Marco legal	Inexistente o incompleto en algunos países, ambiguo, incoherente, complejo, poco se cumple.	Completo, sistemático y se cumple.
Organización institucional	Inexistente o en ciernes en algunos países. Problemas de coordinación interinstitucional, acciones dispersas, duplicadas e incoherentes Débil apoyo técnico y escasa información territorial de buena calidad.	Completa. Acción coordinada. Sólido apoyo técnico, disponibilidad de información de buena calidad.
Participación ciudadana	Débil y escasa. Poca difusión.	Fuerte. Población informada.
Organización administrativa	Predominio de los órganos del poder central en la definición de las políticas.	Predominio de los niveles regionales en la definición de las políticas.

Fuente: elaboración propia



Otra coincidencia se presenta en la manera como se concibe la relación del OT con las demás políticas públicas. En este sentido, en ambas regiones se parte de una visión comprehensiva del OT que necesariamente conduce al reconocimiento y establecimiento de mecanismos, instrumentos y órganos de articulación-coordinación de las políticas territoriales con las sectoriales. No obstante, se diferencian en el grado de consolidación de dicha organización. En el caso Europeo, la organización institucional y administrativa para la gestión del OT es bastante sólida y suficiente y se orienta a garantizar la acción coordinada de los distintos agentes que intervienen en la planificación territorial y sectorial tanto en el sentido horizontal como vertical.

En el caso latinoamericano, podemos afirmar que hasta ahora existe solo el reconocimiento de la transversabilidad del ordenamiento territorial, especialmente en los proyectos de ley y normas reguladoras, pero no existe aún una organización institucional y administrativa sólida y coherente que facilite la articulación de las políticas y planes territoriales y sectoriales, por el carácter incipiente de las políticas de OT en la mayoría de los países de la región.

### 3.3.2 Puntos de desencuentros

Uno de los puntos de desencuentro tiene que ver con la trayectoria de las políticas de OT. La experiencia, en este sentido, de los países europeos es mucho más amplia. Las leyes específicas y/o políticas y planes nacionales se comenzaron a dar después de la Segunda Guerra Mundial. En Francia en 1949 se creó la Dirección Nacional de Ordenación del Territorio y en 1950 se elabora el Primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio. En ese mismo año (1950), Holanda también formula un Plan Nacional de OT. En la primera mitad de la década de los sesenta Alemania, Bélgica y Holanda promulgan sus leyes nacionales de OT, en tanto que en Francia se crea la Delegación para el Manejo del Territorio y la Acción Regional –DATAR–, en los años subsiguientes tanto la política como la legislación sobre OT se consolida y extiende a todos los países europeos.

En Latinoamérica, por su parte, los antecedentes del ordenamiento territorial se remontan a comienzos de los ochenta en Venezuela, el primer país en adoptarlo como política nacional respaldada por una Ley de la República. En general, es a partir de los años noventa cuando se inicia en firme el interés de los estados latinoamericanos por implementar políticas de OT. No obstante, aún no está consolidada, pues con excepción de Bolivia y Venezuela en los demás países latinoamericanos examinados no existe aún una política nacional adoptada legalmente, aunque está en ciernes en muchos de éstos. En México, recientemente se formuló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y se están realizando programas estatales de OT, con lo que este país avanza significativamente en la adopción del ordenamiento territorial como política de estado.

Otro de los desencuentros bastante evidente tiene que ver con la instrumentación legal, la organización institucional y administrativa y la participación de social en el

proceso de OT. En cuanto a la instrumentación legal es evidente la distancia que existe entre el marco legal del OT en Europa con el de los países latinoamericanos. En este sentido, en Europa es común la existencia de una legislación completa y sistemática que la sociedad acata y que ofrece un marco de certidumbre tanto al sector público como privado en cuanto a la gestión del territorio. En Latinoamérica por lo contrario, dicho marco legal es inexistente, incompleto o ligado a normas de carácter sectorial. Predomina en estos países la dispersión, incoherencia y falta de estructuración de la legislación sectorial y territorial, además de su desconocimiento e incumplimiento.

En cuanto a la organización institucional y administrativa, es típico en Europa una sólida estructuración de la organización institucional para garantizar la acción coordinada tanto en el sentido vertical como horizontal, que incluyen instituciones de apoyo técnico-científico y de producción de información de buena calidad y actualizada, contrario a lo que ocurre en Latinoamérica donde se carece de una cultura del trabajo interinstitucional y de una organización institucional adecuada al carácter transversal del OT, con predominio de instrumentos de planificación sectoriales, acciones dispersas y a menudo redundantes e incoherentes; así como serios problemas de disponibilidad de información territorial de buena calidad, especialmente en los niveles subregionales y municipales.

Respecto a la organización administrativa es común en Europa, con pocas excepciones, el manejo descentralizado de la política de ordenamiento, siendo las regiones las responsables de dichas políticas; en tanto que en Latinoamérica sólo los órganos del poder central, los que, predominantemente, establecen las políticas de ordenamiento.

Finalmente, otro desencuentro se relaciona con la participación ciudadana en la formulación de planes de OT. Mientras en Europa esta participación es amplia, basada en la educación ciudadana, la divulgación y difusión de los planes y en diversos instrumentos de participación; en Latinoamérica la participación es mínima, aunque en las normas se contemple. En algunos casos se reduce a algunas reuniones informativas o a consulta a la ciudadanía, sin opción de que las expectativas ciudadanas se reflejen en los modelos territoriales que se adopten.

## CAPÍTULO 4. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA Y MÉXICO. CASOS DE ESTUDIO

En el capítulo anterior se presentó de manera general un conjunto de rasgos distintivos de las políticas de ordenamiento territorial (OT) de los países latinoamericanos, elaborado a partir del análisis somero de las políticas de 18 países. En el presente capítulo se complementan estos planteamientos, mediante un estudio más detallado de los casos de Colombia y México. No se trata, por supuesto, de realizar una revisión rigurosa de todo el contexto bajo el cual se han desarrollado las políticas de OT en estos dos países, lo cual sería suficiente para un par de tesis más, sino de dar una mirada más profunda a los rasgos a partir de los cuales se elaboró la visión de OT de estos países, en la búsqueda de elementos de juicio para una mejor interpretación y valoración de la política latinoamericana de ordenamiento, en cuanto a sus posibilidades de éxito.

### 4.1 EL CASO DE COLOMBIA

Consistente con los propósitos de este capítulo se abordan en el caso de Colombia de manera breve los antecedentes y elementos contextuales del ordenamiento territorial, con especial énfasis en aquellas políticas más directamente vinculadas con el surgimiento del ordenamiento territorial en el mundo: de desarrollo regional, urbanas y ambientales, para luego presentar una síntesis de los aspectos más relevantes de la política de ordenamiento territorial que se aplica en este país desde 1997, complementado con un diagnóstico de su implementación.

#### 4.1.1 Antecedentes y elementos contextuales del ordenamiento territorial en Colombia

Las políticas de planificación se han desarrollado en Colombia en un contexto económico, político y social cambiante. En tal sentido, la política global (económica), ha oscilado entre estrategias proteccionistas (crecimiento hacia adentro) y librecambistas (crecimiento hacia fuera), bajo la égida de confrontaciones políticas y sociales que han caracterizado la historia de este país. De los casi dos siglos de vida autónoma, siglo y medio han estado envueltos en guerras civiles internas, guerras internacionales (con Perú), luchas guerrilleras, confrontaciones ideológicas y / o disputas sociales y culturales en medio de las cuales se ha ido forjando la nación y se han desarrollado las políticas de desarrollo y los procesos de planificación.

Desde inicios de los años veinte del siglo XX se comenzaron a observar cambios en la gestión pública con una clara orientación hacia el intervencionismo del estado y, con ello, el inicio de la organización institucional y económica del país y de las políticas de planificación. El surgimiento del intervencionismo estatal se da a partir



del desarrollo de una nueva concepción del Estado como regulador de la economía y la vida social.

Tal concepción no surge, a juicio de Ocampo (1996), como resultado de la aplicación de las teorías keynesianas y cepalinas, las cuales eran desconocidas en ese momento, sino como fruto de las circunstancias objetivas de la realidad colombiana resultantes, inicialmente de la depresión de 1929 y, posteriormente, de la Segunda Guerra Mundial.

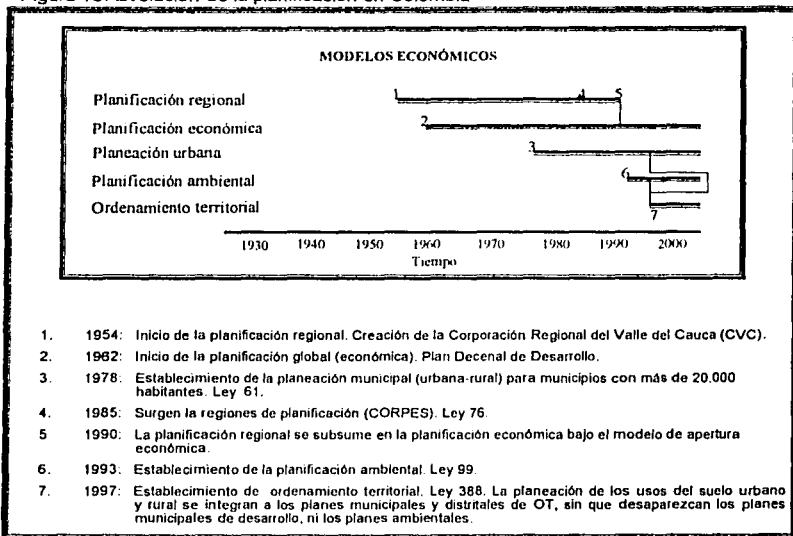
El intervencionismo estatal estuvo acompañado de un proceso de industrialización en el que Bejarano (1996) distingue dos etapas: una sustitutiva de importaciones, iniciada en los años treinta que se consolida en la década del cincuenta y mantiene su carácter estrictamente sustitutivo hasta 1967. La otra, iniciada al amparo del estatuto cambiario de 1967 y de la Reforma Constitucional de 1968, y se consolida en la década del setenta. En esta última etapa, la industria colombiana, sin abandonar su carácter sustitutivo, se expande sobre la exportación de manufacturas (Bejarano, 1996).

Como resultado del modelo económico basado en la sustitución de importaciones, hacia finales de la década de los sesenta comienzan a ser evidentes los desequilibrios territoriales del país expresados en el aumento progresivo de la población urbana sobre la rural y su concentración en las cuatro ciudades de mayor dinamismo industrial: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla que, a su vez, organizan las regiones dinámicas del territorio nacional en donde se concentran los recursos productivos y oportunidades de bienestar en detrimento del resto del territorio. Estos rasgos geodemográficos y geoeconómicos estuvieron acompañados por un crecimiento desordenado de las ciudades y por el deterioro progresivo de los recursos naturales.

Los desequilibrios mencionados, aunados a los compromisos adquiridos por el país a comienzos de los sesenta en la "Alianza para el Progreso", crearon las bases para la introducción de la planificación económica a finales de los sesenta. En este sentido, los primeros planes nacionales de desarrollo, pusieron énfasis en el desarrollo urbano y regional fundados en la teoría de los polos de desarrollo (Apéndice F); así como en la reducción de las disparidades entre el desarrollo urbano y rural y de la pobreza. Fueron notables en esta década los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN).

En general, el país ha ensayado en los últimos cincuenta años distintas políticas sectoriales para intentar resolver los desequilibrios territoriales originados por el modelo económico de sustitución de importaciones, especialmente ligadas a la planificación regional, urbana y ambiental (Figura 15); acompañadas de un paulatino proceso de institucionalización y organización del sistema de planificación, iniciado en 1950 hasta 1968 cuando se consolida (Tabla 13).

Figura 15. Evolución de la planificación en Colombia



Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.1.1 Política de desarrollo regional

El punto de partida de la política territorial colombiana lo constituyen los primeros intentos de planificación regional, que buscaban dar dirección a los procesos espontáneos de desarrollo regional característicos del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. En la década de los cincuenta surge el primer instrumento de planificación regional utilizado en el país: las corporaciones autónomas regionales, las cuales, al igual que lo observado para el conjunto de los países latinoamericanos, aparecieron ligadas a objetivos de desarrollo integrado de cuencas hidrográficas que replicaban la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA), descrito en el capítulo anterior.

Los logros de dichas corporaciones fueron diversos. Una valoración de éstos fue hecha en desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en donde se presentaron posturas contradictorias: unos constituyentes que buscaban su eliminación y otros que defendían su continuidad. Los primeros basaban sus juicios en la inviabilidad financiera de 18 de las 24 corporaciones, las cuales se habían convertido en reductos burocráticos. Los segundos abogaban por su continuidad

Tabla 13. Evolución de la institucionalización de la planificación en Colombia

<b>Norma legal</b>	<b>Acción</b>
1950. Decreto 2838 1951. Decreto 1928	El primero crea el Comité de Desarrollo Económico y el segundo la Oficina de Planeación, ambos entes asesores de la Presidencia de la República, sin funciones administrativas, encargados de estudiar y recomendar un proceso permanente de planificación.
1952. Decreto 0389	Crea el Consejo de Planeación Económica y modifica la estructura de la Oficina de Planeación
1953. Decreto 3278	Crea la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal y suprime el Consejo de Planeación
1954. Decretos 3080 y 3103	Reestructuran el Consejo Nacional de Economía y la Dirección Nacional de Planeación Económica y Social colocándolos como organismos de carácter consultivo.
1958. Ley 19	Crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Nacional de Planeación y Servicio Técnico.
1963. Decretos 3242 y 3243	El primero reorganiza el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el segundo modifica la Estructura Orgánica del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos
1968. Decreto 2996	Modifica la denominación, funciones y planta de personal del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Las dos se denominarían Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente. A partir de ese momento, estas entidades han sido las encargadas de establecer las políticas de planificación en Colombia.
1994. Ley 152	Crea los consejos territoriales de planeación y algunas normas de organización y articulación de la planeación regional y de las distintas entidades territoriales.

Fuente: elaboración propia, con base en Restrepo (2001)

por su papel técnico en la protección de las cuencas hidrográficas, considerando algunos casos exitosos como el de la Corporación Autónoma Regional del Valle de Cauca (CVC), la de Cundinamarca (CAR), la de Caldas (CORPOCALDAS) y la de la Meseta de Bucaramanga, esta última por su éxito en la protección de la meseta contra la erosión.

Otro instrumento de planificación regional lo constituyeron las regiones de planificación establecidas desde 1985. El país se dividió en cinco regiones, a la que correspondía un Consejo Regional de Planeación Económica y Social (CORPES), a los cuales se le asignó la función de buscar el desarrollo

intra regional equilibrado, fortalecer las entidades territoriales que la conformaban y preparar los planes regionales de desarrollo.

El éxito de los CORPES no fue notorio, pues los problemas de desequilibrios en el desarrollo regional se mantuvieron, los departamentos no se fortalecieron y las regiones no se desarrollaron como entidad política y social. Muchos factores contribuyeron para este pobre balance, se destacan: la alta dependencia respecto a la nación y al Departamento de Planeación Nacional y, en consecuencia, la ausencia de capacidad de autodeterminación; los recelos de algunos gobernadores departamentales que percibían el fortalecimiento regional en relación inversa al fortalecimiento departamental; la ausencia de un proyecto socioeconómico que concitara la atención de los departamentos que constituían a las regiones y el absurdo espacial de algunas de estas regiones, expresado en su irracional tamaño. Sin embargo, se pueden señalar algunos logros como los del establecimiento y cuantificación de los requerimientos regionales de inversión, la intermediación ante el gobierno nacional y el soporte técnico dado a acciones de los actores sociales regionales (Bautista, 1995; Massiris, 1997).

#### 4.1.1.2 Política urbana

La política urbana constituye otro de los antecedentes directos del ordenamiento territorial colombiano, especialmente en lo que respecta a la regulación del uso del suelo urbano. Aunque sus inicios más remotos se ubican en los finales de la década de los cuarenta (Apéndice G) es en 1978 cuando se establecen las bases jurídicas para la planeación urbana. En dicho año se promulga la Ley 61 que obliga a los municipios con más de 20.000 habitantes a formular planes integrales de desarrollo, definiéndoles contenidos, etapas y responsabilidades y solicita que se formulen con participación de la comunidad. Un año después, en 1979, se establece el Código Sanitario (Ley 9 de 1979) el cual introduce elementos de ordenamiento urbano referidos a localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos líquidos y sólidos (Apéndice G). En 1986 se promulga el Código de Régimen Municipal que adopta y consolida las medidas de ordenamiento urbanístico contenidas en el anterior Código Sanitario e introduce nuevas áreas de clasificación del suelo urbano entre las que se destacan las áreas no incorporables a perímetros urbanos, las de expansión urbana, las de reserva agrícola contiguas a la zona urbana y la regulación de la ubicación de industrias contaminantes y mataderos (rastros) públicos.

A finales de los ochenta, Colombia consolida el proceso de transformación de país rural a país urbano, iniciado desde los cincuenta, el cual trae consigo una serie de problemas que requerían el mejoramiento de los instrumentos de planificación. Dentro de éstos se destacan el déficit de vivienda, la creciente marginalización urbana, la concentración de la población urbana en las cuatro principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Frente a tales problemas se aprueba en 1989 la Ley de Reforma Urbana (Ley 9), la cual complementa los

aspectos de ordenamiento urbano establecidos por el Código de Régimen Municipal e introduce principios e instrumentos relacionados con la planeación urbana y la gestión del suelo, para dotar a los gobiernos municipales de instrumentos que les facilitara ordenar el territorio y desarrollar las obras de infraestructura de servicios públicos, equipamientos y vivienda, cuyas funciones les habían sido trasladadas recientemente (Bolaños, 1997).

La Ley 9 de 1989 surge en un contexto, en el que el desarrollo urbano era el resultado de la acción de urbanizadores, quienes en contubernio con los políticos determinaban la dirección y ritmo del crecimiento urbano, sin que existiera una planificación rigurosa. Los actores políticos estimulaban, en este sentido, la ocupación irregular de áreas inadecuadas para asentamientos humanos, dada las dificultades para la dotación de servicios y/o los riesgos por fenómenos naturales y/o sociales.

Con dicha ley se buscaba superar estas deficiencias, pero en la práctica, como lo sustenta Molina (1997), se convirtió en una simple posibilidad o facultad puramente discrecional, dependiente de la voluntad política de las administraciones locales y del juego inestable de las fuerzas económicas y sociales del municipio, ya que el marco jurídico asumido por la Ley (en el sentido conceptual y técnico del término) no articuló los principios constitucionales explícita o implícitamente invocados al ejercicio de una función pública, con todas las consecuencias que ello acarrea. Adicionalmente, al definir el contenido y el alcance de las normas urbanísticas, la Ley 9 de 1989 las confundió con el concepto de plan de desarrollo, lo cual resultó altamente restrictivo y ambiguo para precisar el ámbito técnico y jurídico de los propios planes urbanísticos, provocando, a su vez, una creciente confusión entre este último concepto y el de plan socio-económico y de inversión pública (Molina, 1997).

Hacia mediados de los años noventa, la Ley 9 de 1989 se queda corta frente a la complejidad creciente de las ciudades colombianas, el crecimiento desordenado de las áreas metropolitanas, los conflictos sociales por usos inadecuados o incompatibles del suelo urbano (usos industriales vs. residenciales; comerciales vs. residenciales, etc.), el aceleramiento del crecimiento de las principales ciudades, como efecto de los desplazamientos forzosos de campesinos de sus tierras por el conflicto armado, etc., situación que motiva la expedición de la Ley 388 de 1997.

La Ley 388 de 1997, proporciona fundamentos jurídicos más sólidos y precisos al derecho urbanístico: establece, con carácter obligatorio, el alcance de los planes de ordenamiento urbano y de las normas urbanísticas correspondientes; del mismo modo, por primera vez, vincula explícitamente la adopción de los planes y las normas a un conjunto de principios constitucionales tales como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y beneficios, la función pública del urbanismo, la participación democrática de la ciudadanía, que constituyen las fuentes de su legitimidad (Molina 1997). Del mismo, esta ley recoge los principales instrumentos y

unidades espaciales de ordenamiento urbano, rural y ambiental de las normas anteriores y las integra en el ordenamiento territorial municipal.

#### 4.1.1.3 Política ambiental

La tercera política con fuerte impacto territorial la constituye en el caso colombiano la ambiental. Los primeros intentos por regular el uso del territorio nacional desde una perspectiva ambiental tuvieron una orientación forestal (Apéndice H). No obstante, es hasta la década de los setenta cuando se generan las bases legales para una política ambiental más coherente, respecto al propósito de detener el acelerado deterioro de los recursos naturales originado por el modelo de sustitución de importaciones. En este sentido, la promulgación, en 1974, del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente, constituyó un primer hito en la evolución de dicha política y sentó las bases para el ordenamiento ambiental del territorio.

Dicho código, era, en cierto modo, un reflejo de la sensibilización que en torno al medio ambiente se comenzaba a dar en el ámbito internacional, especialmente estimulada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, más conocida como "Declaración de Estocolmo" celebrada en 1972. El Código en referencia sienta las bases de la política de aprovechamiento y uso de los recursos naturales colombianos y establece diversas áreas de ordenamiento ambiental reguladoras de dichos usos (Apéndice I) que son reglamentadas posteriormente por otras normas.

En la década de los ochentas el país se ve envuelto en la discusión sobre el ecodesarrollo como reflejo del examen que sobre el tema se realizaba en los países latinoamericanos, estimulada por la Conferencia Económica para América Latina (CEPAL). No obstante, dicha discusión fue rápidamente superada por el concepto de desarrollo sostenible, que cobró fuerza con la Declaración de Nairobi en 1982 y el informe Bruntland de 1987. La nueva Constitución Política (CP) promulgada en 1991 incorporó los principios de este informe, al establecer el carácter sostenible de las actividades económicas, empezando por el Estado quien deberá planificar "el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución", así como "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental... y exigir la reparación de los daños causados" (CP, Art. 80). Es clara en la Constitución Política, la intención de fortalecer la dimensión ambiental del desarrollo, mediante la compatibilización del desarrollo económico y social con la preservación, protección y recuperación de los recursos naturales que requieren las próximas generaciones para su desarrollo.

La Declaración de Río de 1992 consolidó la política internacional de desarrollo sostenible. Bajo el influjo de dicha declaración y de la nueva Constitución Política, en 1993 se produce el segundo gran hito de la política ambiental colombiana: la creación del Ministerio del Ambiente, mediante la Ley 99 de ese año.

La estrategia fundamental de la política ambiental planteada por dicha ley es la planificación del uso del suelo, a partir del establecimiento de áreas de conservación, preservación y restauración de los ecosistemas. La médula de estas áreas la constituye el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), integrado en el ámbito nacional por el Sistema de Parques Nacionales Naturales (mapas 6 y 7) en el ámbito regional por las áreas regionales protegidas y en el ámbito municipal por las áreas municipales protegidas y las reservas naturales de la sociedad civil. Para lograr sus objetivos, la política ambiental se vale de diversos instrumentos de gestión, control y financieros (Apéndice J), cuya aplicación ha sido débil y condicionada por intereses politiqueros. En el actual Gobierno del presidente Uribe (2002-2006), la política ambiental está siendo objeto de revisión, al reestructurarse el Ministerio del Medio Ambiente para integrar a éste la política de vivienda y la de planificación territorial<sup>31</sup>. Es notable en este sentido una orientación hacia el aprovechamiento económico de los recursos naturales de los parques naturales y un debilitamiento de instrumentos de control como la licencia ambiental.

Puede afirmarse que en materia legal ha habido en Colombia progreso importantes en la planificación ambiental, pero no ocurre lo mismo en la ejecución de la política, pues no se advierte en el país, un manejo eficiente de los instrumentos de la política ambiental, ni una actitud firme y comprometida del Estado, de los actores económicos y de la sociedad por hacer valer los principios e intenciones que animan a la política, razón por la cual la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales no presenta avances significativos en términos de sostenibilidad.

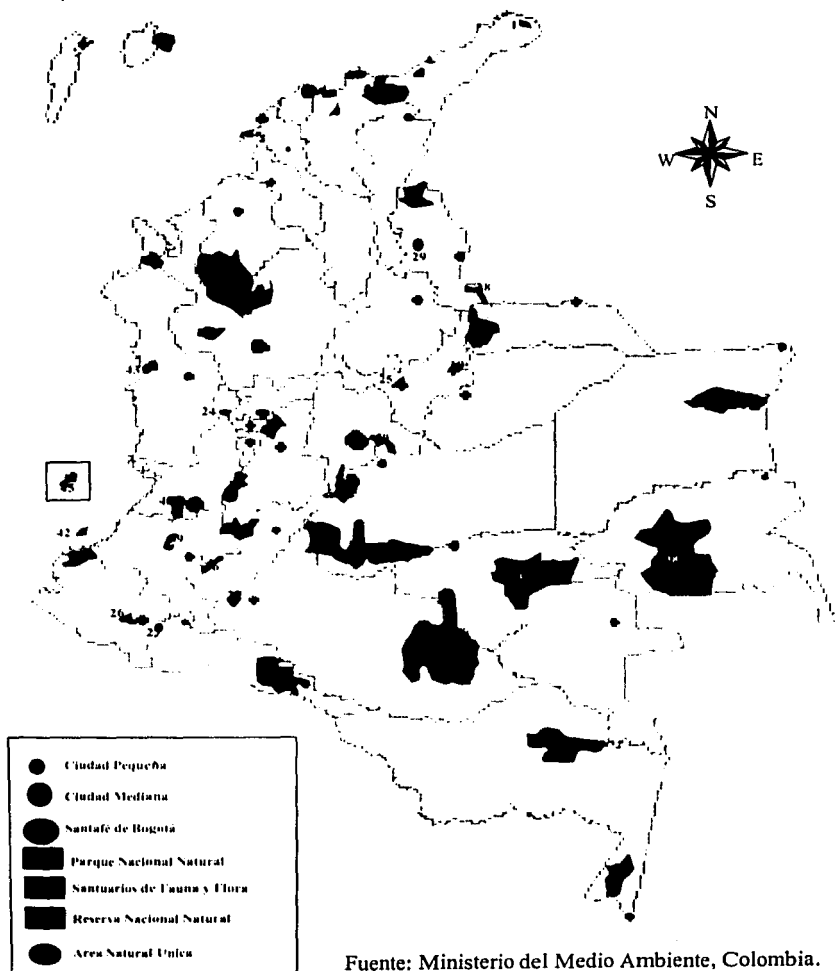
Después de 28 años de expedido el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente y a casi 10 años de expedida la Ley de Medio Ambiente, la problemática ambiental colombiana sigue galopante, especialmente en lo relativo a la tala indebida de bosques, extracción ilegal de riquezas genéticas y su traslado a otros países, contaminación de suelos, aguas y el aire, ocupación ilegal del espacio público, ocupación de zonas de riesgo y amenazas naturales, disminución del recurso hídrico, sistemas productivos insostenibles, urbanizaciones ilegales, así como presiones de poder sobre las decisiones relativas al control y vigilancia del ambiente; los cuales unidos a la actitud pusilánime del Estado para hacer cumplir las normas, a las limitaciones de recursos financieros por parte de las entidades oficiales, la dualidad funcional y débil coordinación inter-institucional, el conflicto armado que azota a grandes porciones del territorio nacional y el narcotráfico; configuran un escenario pesimista en cuanto a los logros de la política ambiental y su incorporación a la política de ordenamiento territorial.

En el caso de las áreas protegidas, de acuerdo con el estudio realizado por la Fundación Bicolombia (2000, citado por Ministerio del Ambiente de Colombia, 2002), existen en la actualidad 336 unidades, distribuidas en diferentes categorías

---

<sup>31</sup> Decreto 216 de 2003 Departamento Administrativo de la Función Pública

Mapa 6. Sistema de parques naturales nacionales. Colombia

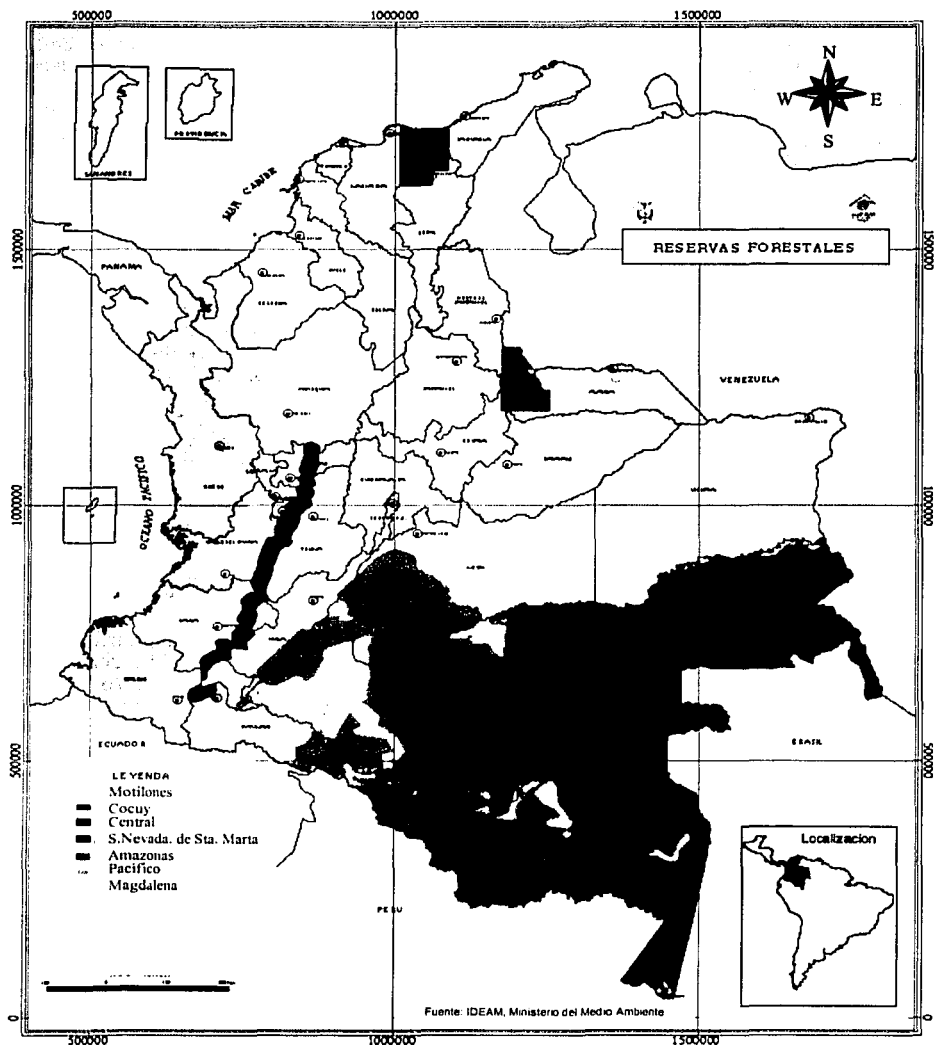


TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

104



Mapa 7. Reservas forestales. Colombia



105

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de manejo, que cubren una superficie correspondiente al 11.4% de territorio nacional (Mapas 6 y 7). Sin embargo, como se plantea en dicho estudio, el 60% de estas áreas han sido declaradas en categorías que no cuentan con una reglamentación o se definieron sin categoría alguna, dificultando las posibilidades de evaluación tanto de su aporte a la protección de los recursos naturales como del cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación (Ministerio del Ambiente de Colombia, 2002). Adicionalmente, las distintas categorías de áreas protegidas presentan una cierta ambigüedad, al existir varias categorías con definiciones muy similares. Asimismo, es notable la ausencia de una cartografía precisa que facilite su localización.

En cuanto a los objetivos de la política ambiental y del sistema nacional de áreas protegidas y los instrumentos para alcanzar dichos objetivos, Colombia está en mora de incorporar en su política ambiental los nuevos conceptos referidos a bienes ambientales<sup>32</sup> servicios ambientales<sup>33</sup> y los instrumentos financieros asociados, especialmente el de pago de servicios ambientales, originado a raíz de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 y asumidos específicamente en los enunciados del Convenio de Cambio Climático; tales instrumentos son ya de uso extendido en países como Costa Rica. El concepto de pago por servicios ambientales se sustenta en el principio de que los propietarios de bosques y plantaciones forestales, deben ser compensados por los servicios que estos ecosistemas brindan a la sociedad en particular y a la comunidad internacional en general. Con el pago de servicios ambientales la conservación y preservación de los recursos naturales pasa a ser rentable y una fuente de ingresos, lo que hace más viable a la política de conservación ambiental.

Esto plantea una interpretación y estrategia distinta a la que subyace en la política ambiental colombiana, basada en planteamientos conservacionistas respecto a los recursos naturales, cuya validez es cuestionable en medio de las condiciones de marginación y pobreza a las que se ha sometido a la mayoría de la población. En esta dirección autores como Arango (2000) consideran que no debe entenderse la conservación como un no uso de los recursos naturales, sino como un aprovechamiento bajo principios y prácticas ecológicamente sostenibles, que incluye a las áreas naturales protegidas. Concebida así, la política ambiental dejaría de ser contradictoria con las necesidades de los grupos sociales marginados, quienes organizados solidariamente y educados en prácticas

---

<sup>32</sup> Se entiende por bienes ambientales aquellos productos (madera, frutos, pieles, carne, semillas, medicinas, entre otros) que son utilizados por el ser humano para su consumo o comercialización.

<sup>33</sup> Los servicios ambientales generalmente se asocian con funciones ecológicas de los bosques tales como mitigación de gases de efecto de invernadero, producción de oxígeno, protección de recursos hídricos, protección de diversidad biológica y material genético, protección y recuperación de suelos, protección de nacientes y orillas de ríos, fomento de zonas de oxigenación de áreas urbanas, belleza escénica.

sostenibles de aprovechamiento de los recursos pasarían de ocupantes irregulares a guardianes y defensores de las áreas naturales protegidas.

Otro aspecto crítico de la política ambiental colombiana tiene que ver con la situación de violencia resultante del conflicto armado interno que involucra distintas fuerzas sociales: guerrilla, narcotraficantes, autodefensas, ejército nacional, sociedad civil. Las actuales fuerzas guerrilleras surgieron desde los años sesenta y actualmente ocupan una gran porción del territorio nacional (Mapa 8), que incluye a la mayoría de las áreas protegidas. Esta situación dificulta a las instituciones competentes desarrollar las actividades que demanda el carácter de estas áreas, además de los efectos ambientales generados por las acciones de los actores armados, entre las que se destacan los ataques a la infraestructura de transporte de combustibles (oleoductos).

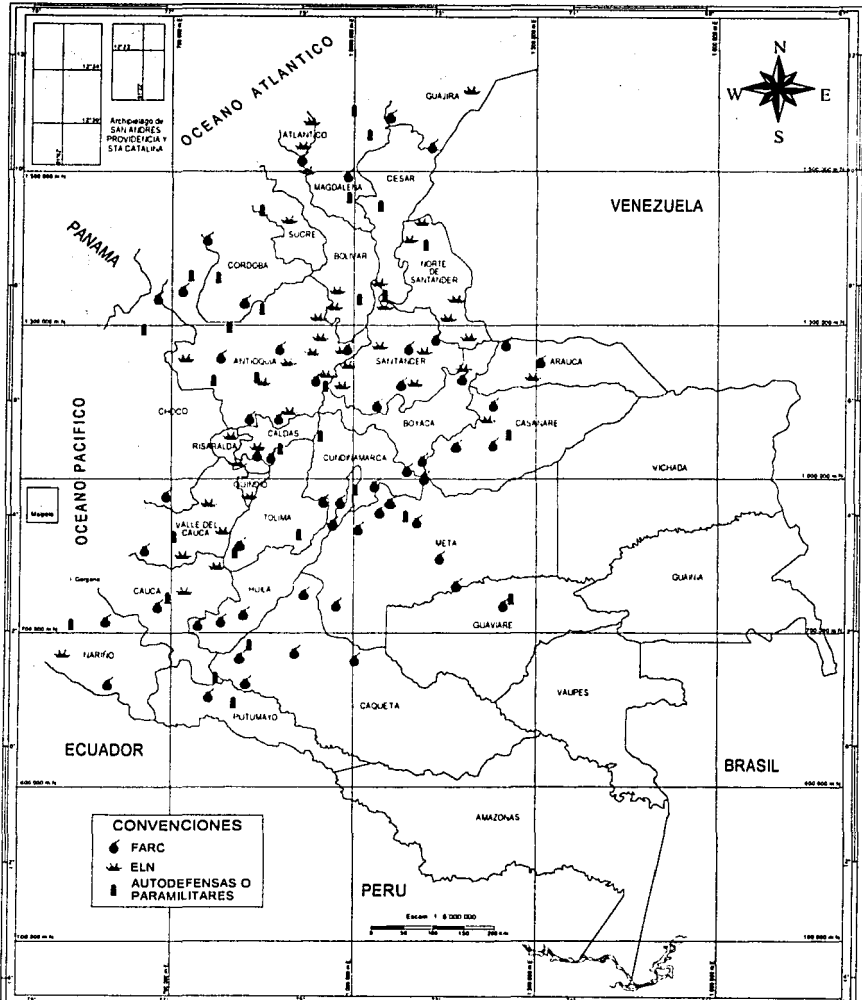
Finalmente, cabe mencionar los efectos ambientales ligados a actividades de narcotráfico. Estas actividades surgieron en Colombia en la década de los años sesenta y ha tenido tres momentos clave: el auge de la marihuana, el auge de la coca y el de la amapola, los cuales coexisten hoy (Mapa 9). Los conflictos generados por estos cultivos han agravado más los problemas de violencia y de deterioro de la riqueza natural del país. En este sentido, Páramo (1997) señala como efectos ecológicos negativos asociados a actividades de narcotráfico, la destrucción de ecosistemas amazónicos para sembrar coca, la destrucción de ecosistemas andinos, altoandinos y del páramo para sembrar amapola, cambios drásticos en los patrones culturales y de los sistemas de valores de la población involucrada en este tipo de economía y la degradación de las coberturas vegetales y cultivos legales por el uso de sustancias de alto poder degradante, como el glifosato para la erradicación, por aspersión, de los cultivos ilícitos. Es de esperar que mientras subsista el conflicto armado el ambiente será una de las víctimas.

#### 4.1.2 Política colombiana de ordenamiento territorial

Las bases jurídicas del ordenamiento territorial en Colombia surgieron ligadas a la Constitución Política de 1991. En dicha Constitución se encuentran un conjunto de preceptos relativos al ordenamiento político, administrativo, ambiental, regional y municipal (Tabla 14) en el que subyace un nuevo orden territorial muy distinto del generado por el modelo económico de apertura económica. Un nuevo orden basado en dos pilares fundamentales: un nuevo ordenamiento político-territorial y un nuevo estilo de planificación del desarrollo (Figura 16).

El nuevo ordenamiento político-territorial se manifiesta en una visión de Estado descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo, respetuoso del pluralismo cultural e ideológico y en el cual debe prevalecer el interés general sobre el particular. El nuevo estilo de planificación del desarrollo, por su parte, es evidente en el contenido sociocultural, ambiental y espacial, presente en los capítulos 2 y 3 de la Constitución y en el Artículo 334 (Tabla 14), en los cuales se observa el querer del constituyente por lograr un tipo de

Mapa 8. Zona de influencia de las FARC, ELN Y Paramilitares. Colombia, 2001

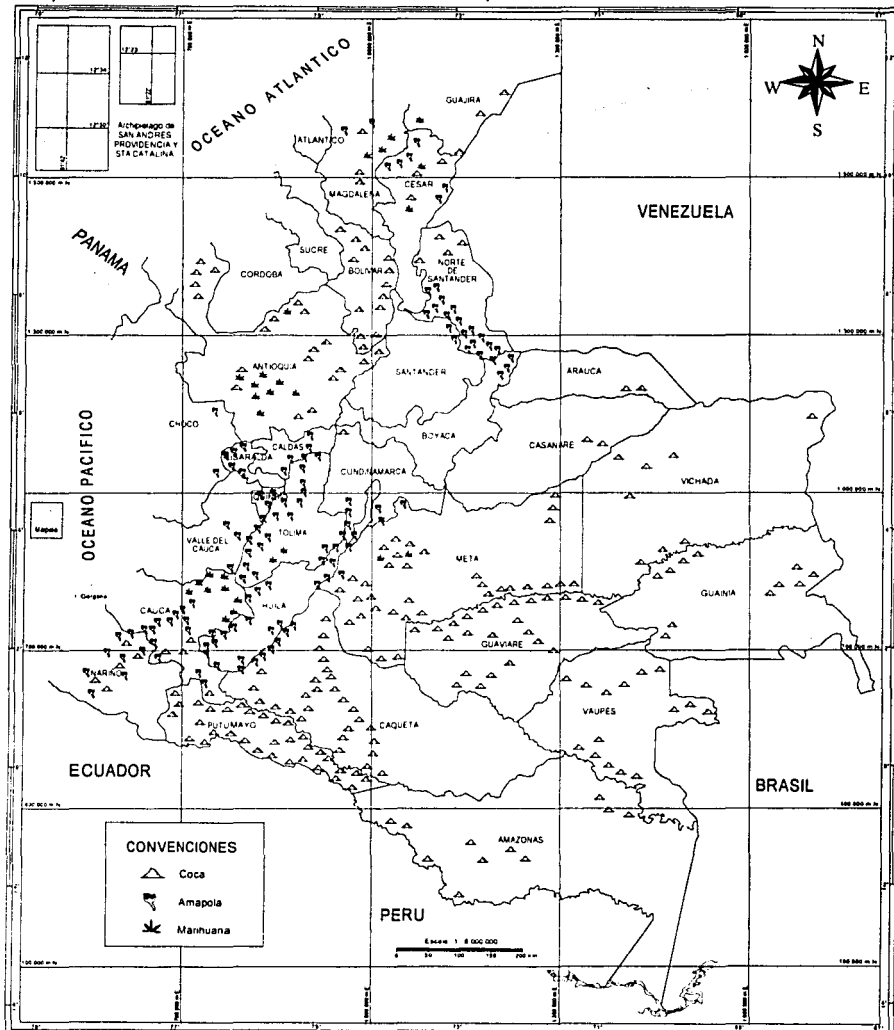


Fuente: Tomado de Cadena (2002).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

108

Mapa 9. Distribución de cultivos ilícitos. Colombia, 2001.

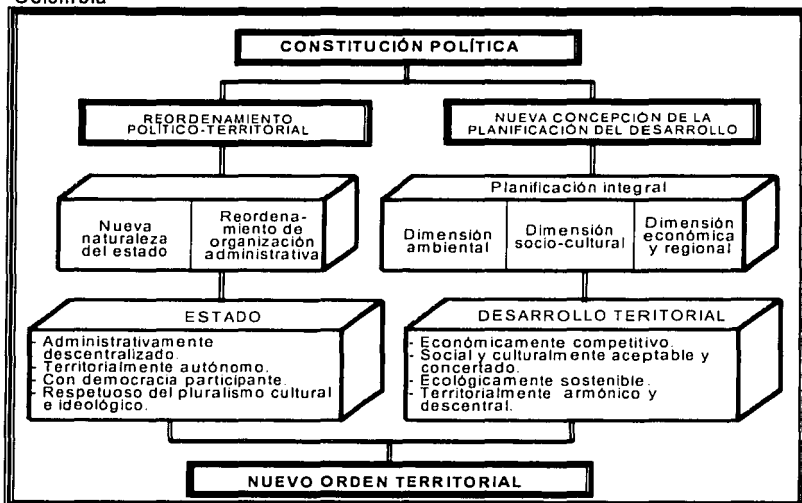


Fuente: Tomado de Cadena, (2002)

109.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Figura 16. El ordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia



Fuente: Elaboración propia, a partir de la Constitución Política de 1991

desarrollo, social y culturalmente aceptable, ecológicamente sostenible y regionalmente armónico (Figura 16). No obstante, las decisiones de los últimos gobiernos han ido en contravía de estos preceptos constitucionales, ignorando el espíritu y los mandatos expresos de la carta política y desarrollando un modelo económico que ha profundizado las brechas sociales y los desequilibrios territoriales.

Mientras sentaba estas bases jurídicas, la Constitución introducía también una cierta confusión en relación con el término ordenamiento territorial, pues por un lado se refiere al ordenamiento del desarrollo de los municipios y por otro al ordenamiento político-administrativo (Tabla 14). Esto ha conducido a distintas interpretaciones del OT en la sociedad colombiana como se examina con mayor detalle en el numeral 4.1.3.1.

Tabla 14. Elementos clave del nuevo orden territorial establecido por la Constitución Política colombiana de 1991.

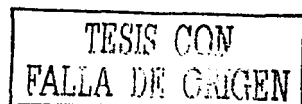
<b>Elementos clave</b>	<b>Contenido</b>
Ordenamiento político	Estado descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo, respetuoso del pluralismo cultural e ideológico (Art. 1).
Ordenamiento administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Distribución de competencias entre la nación y entidades territoriales (Art. 288)</li> <li>•Formación de nuevos departamentos (Art. 297)</li> <li>•Conversión de regiones en entidades territoriales (Art. 307)</li> <li>•Régimen de áreas metropolitanas (Art. 319)</li> <li>•Conformación de entidades territoriales (Art. 329)</li> </ul>
Ordenamiento del desarrollo municipal	Artículo 311
Ordenamiento ambiental	<p>Función social y ecológica de la propiedad (Art. 58)</p> <p>Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables (Art. 80)</p> <p>Reglamentación de usos del suelo (Art. 313)</p> <p>Intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano (Art. 334)</p>
Desarrollo Regional Armónico	Artículo 334

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Constitución Política de 1991

Posterior a la Constitución Política de 1991, la implementación de planes de ordenamiento territorial irrumpe en Colombia como evolución directa de la planeación urbana<sup>14</sup>, a partir de la cual se intenta elaborar, de manera forzada, una política de OT para el país.

Esta última afirmación se sustenta en el hecho de que la actual Ley de Desarrollo Territorial que da soporte al ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997), en los inicios de su elaboración se circunscribía exclusivamente al ámbito urbanístico, en un esfuerzo por reformar la Ley 9 de 1989 o ley Urbana. No obstante, en la evolución del proceso legislativo dicho alcance inicial fue evolucionando hacia un concepto más amplio que sobrepasó el ámbito urbanístico para abarcar el nivel municipal e incluso plantear los objetivos para los demás ámbitos territoriales

<sup>14</sup> La ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) surgió como resultado de la reforma a la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana).



incluida la Nación. De hecho, lo que finalmente se aprobó fue una ley con una conceptualización del ordenamiento territorial muy apegada a los fundamentos que se manejan en el mundo, pero con un desarrollo operativo concentrado en el ordenamiento urbanístico, quedando sin desarrollo aspectos medulares de la visión integral y prospectiva del OT.

#### 4.1.2.1 Naturaleza y contenido de los planes de ordenamiento territorial colombianos

Como ya se afirmó antes, las bases legales del ordenamiento territorial en Colombia se encuentran principalmente en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios. Dichas bases se dirigen básicamente al ordenamiento municipal y distrital, a partir de tres tipos de planes: Plan de OT que deben elaborar los municipios mayores de 100,000 habitantes, el Plan Básico de OT que elaboran los municipios con población entre 30,000 y 100,000 y el Esquema de Ordenamiento que elaboran los municipios menores de 30,000 habitantes. Aunque los tres presentan contenidos similares varían en su complejidad y alcances, siendo los menos complejos los esquemas de ordenamiento. Los departamentos no elaboran planes, sino que establecen directrices para sus municipios.

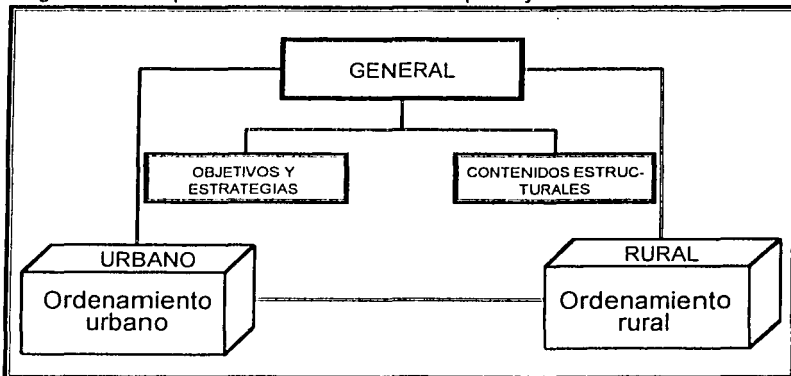
Los planes de ordenamiento territorial (POT) se estructuran a partir de tres componentes básicos: general, urbano y rural (Figura 17). El componente general de los POTs establece la estrategia del OT, a partir de tres elementos clave: la localización y distribución espacial de actividades, las infraestructuras requeridas para soportar dichas actividades y las características de los sistemas de comunicación vial para interacción entre las actividades (Figura 18).

El componente urbano tiene como instrumento fundamental la zonificación del uso del suelo que incluye áreas como las de suelo urbano, suelo de expansión, suelo de protección, áreas comerciales, residenciales, industriales y recreativas, áreas para la construcción de viviendas de interés social, áreas de matadero (rastros), áreas de ubicación de industrias contaminantes, espacio público, zonas prohibidas para el descargue de aguas residuales, perímetro de servicios, unidades de actuación urbanísticas y las zonas de renovación urbana (Apéndice K).

Para estas áreas el POT define los usos específicos, así como las intensidades de uso, porcentajes de ocupación, tipos y características de edificaciones y demás normas urbanísticas. Del mismo modo, señala las áreas de reserva agrícola no incorporables al perímetro urbano, así como las de protección ambiental que incluyen zonas oxigenantes y amortiguadoras, áreas con fines de conservación y recuperación paisajista y de preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico y orienta la localización óptima de hospitales y ancianatos.

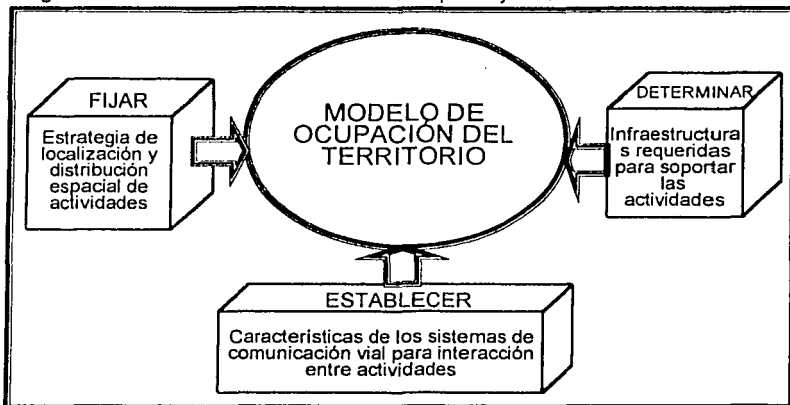


Figura 17. Componentes de los POTs municipales y distritales colombianos



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ley 388 de 1997

Figura 18. Finalidades de los POTs municipales y distritales. Colombia.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ley 388 de 1997

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El POT establece, también, los espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. En relación con la infraestructura se considera la localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; así como la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos.

Para lograr los objetivos del componente urbano de los POTs, las autoridades encargadas de su ejecución se valen de diversos instrumentos de gestión control y financieros (Apéndice L). De estos instrumentos las licencias de urbanización son fundamentales, pues constituyen un instrumento con el cual se controla el cumplimiento de las estrategias de ordenamiento urbano. Para su uso las normas reglamentarias de la gestión del ordenamiento han creado las curadurías urbanas, encabezadas por un curador quien tiene la potestad de aprobar o no las solicitudes de construcción, en función de su apego al modelo de ordenamiento establecido por el POT en su componente urbano.

En el caso del componente rural, éste se funda en la regulación de las condiciones ambientales de la producción agropecuaria, forestal o minera, así como de las áreas para la recreación y de descanso, para las cuales define los usos específicos, intensidades y usos incompatibles. Del mismo modo, incorpora objetivos de la política ambiental en cuanto a la determinación de áreas protegidas para la conservación, preservación y/o recuperación de recursos naturales y paisajísticos, así como áreas para la conservación, preservación y/o recuperación del patrimonio cultural (histórico, arqueológico, folclórico, etc.) y áreas para la protección de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o disposición final de desechos sólidos o líquidos.

Es de mucha importancia en el ordenamiento rural de los municipios colombianos la indicación de las áreas que presentan riesgos para la ocupación humana y el manejo que ha de darse a las mismas, así como los planes de recuperación y control para la prevención de desastres y la relocalización de la población y actividades ubicadas en las áreas críticas. Del mismo modo, el POT señala las áreas rurales donde está permitido localizar las industrias contaminantes, así como los controles sobre emisiones, depósitos de residuos, cinturones de protección ambiental asociados etc.

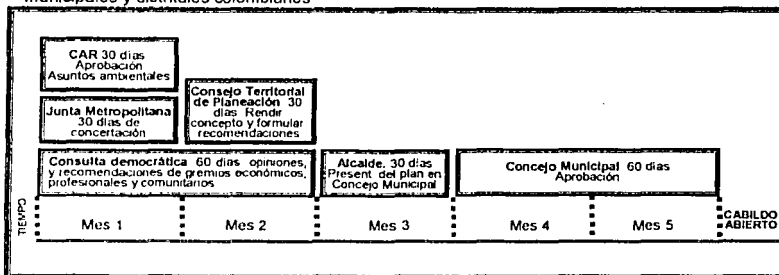
Respecto a los servicios públicos domiciliarios y sociales rurales, el POT determina los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación. Orienta también la ocupación de los suelos de los centros poblados rurales de los municipios y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y del equipamiento social, así como la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre.

En su formulación y ejecución el componente rural de los POT deben considerar las regulaciones de los usos del suelo rural establecidas por la política sectorial respectiva, especialmente la política agraria, a partir de la cual existen en el país diversas áreas de manejo espacial, determinadas por la ley sectorial respectiva, las cuales constituyen un condicionante del ordenamiento territorial municipal (Apéndice M).

#### 4.1.2.2 Proceso de formulación y aprobación de los planes: participación ciudadana

Todos los municipios deben formular sus planes de ordenamiento territorial, sujeto a los trámites de concertación interinstitucional y participación ciudadana y aprobación del concejo municipal o distrital siguiendo el procedimiento y los tiempos señalados por la ley (Figura 19).

Figura 19. Instancias de concertación y aprobación de los planes de ordenamiento municipales y distritales colombianos



Fuente: elaboración propia, a partir de la Ley 388 de 1997

La ley es enfática en el carácter participativo del proceso de ordenamiento territorial municipal y aporta elementos organizativos para realizar los procesos de participación ciudadana. Se plantea, para el caso urbano, realizar las discusiones a partir de barrios o zonas reconocidas por sus habitantes y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal y, para el caso rural, a partir de veredas<sup>35</sup> o zonas de agrupación veredal. En tales zonas, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas podrán elegir democráticamente representantes que transmitan y pongan a consideración sus propuestas (Ley 388/97, Art. 22).

<sup>35</sup> La vereda corresponde a una subdivisión del municipio de fuerte arraigo cultural que cumple funciones de gestión administrativa en gran parte del territorio nacional. En algunos departamentos es más usual que dicha división sea el corregimiento, entidad reconocida legalmente en la división administrativa de los municipios.

Adicionalmente, la legislación colombiana ha sido prolífica en materia de instrumentos, mecanismos y oportunidades para que lo ciudadanos participen en la vida pública (Apéndice N). No obstante, el uso de estos instrumentos no se ha generalizado aún, en parte por que la reglamentación de algunos los hace de difícil aplicación, además las condiciones sociopolíticas que vive el país cohibe a la población a utilizarlo.

Una vez que el plan ha sido adoptado, estas mismas organizaciones cívicas podrán mantener su participación en el ordenamiento del territorio, para proponer la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal. De la misma manera, las organizaciones cívicas podrán formular planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área y podrán ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas (Ley 388/97, Art.22).

Cuando el plan ha sido adoptado, ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones que no se ajusten a las previsiones y contenidos de dicho plan. En casos en los cuales los municipios no formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación departamental, podrán elaborarlo, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación, enunciados arriba. Si finalizado el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado (Ley 388/97, Art.28).

#### 4.1.3 Debilidades de la política colombiana de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial en Colombia es una política que apenas comienza. Los planes de ordenamiento se iniciaron forzados por la Ley 388 de 1997, la cual estableció la obligatoriedad de realizar planes de OT municipales y distritales, sin que las autoridades encargadas de elaborarlos y ejecutarlos, tuvieran, en su mayoría, las mínimas bases conceptuales, metodológicas y técnicas que tales procesos exigen (esto se discute más adelante), lo que ha incidido en su avance lento y en unos logros hasta ahora muy escasos. A pesar de que la Ley mencionada estableció un plazo inicial de 18 meses para la formulación de los planes (hasta diciembre de 1998), dicho plazo debió ser ampliado en varias ocasiones posteriores (Ley 507 y 546 de 1999; Ley 614 de 2000), hasta llevarlo a octubre de 2000. Sin embargo, en diciembre de 2001 sólo el 52 por ciento de los municipios colombianos habían aprobado su plan de ordenamiento (Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia, 2002).

Por su carácter incipiente, no existen aún suficientes desarrollos para realizar una evaluación de los éxitos y fracasos. No obstante, basados en trabajos de campo y observaciones realizadas por el autor en los departamentos de Nariño y Putumayo

(77 municipios), así como en una encuesta<sup>36</sup> aplicada por el Departamento Nacional de Planeación en mil municipios (93 por ciento del total) y evaluaciones realizadas por la Federación Colombiana de Municipios y por otros autores, se presenta a continuación un conjunto de situaciones que han obstaculizado la realización oportuna y efectiva de los planes municipales y distritales de OT en Colombia, los cuales permiten verificar muchas de las conclusiones del capítulo anterior.

#### 4.1.3.1 Confusión conceptual

Existen en Colombia diversas aproximaciones al concepto y la práctica del ordenamiento territorial (Apéndices N y O). Esta diversidad ya era manifiesta desde las discusiones de la Comisión de Ordenamiento Territorial<sup>37</sup> en el periodo 1991-1994 y en los distintos eventos académicos y políticos realizados con posterioridad a la promulgación de la nueva Constitución Política, así como a lo largo del proceso de discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (PLOOT).

Son cuatro las aproximaciones que se entremezclan en la conceptualización actual del ordenamiento territorial en Colombia: urbanística, político-administrativo, ambientalista e integral.

La **aproximación urbanística** se sustenta en la amplia dedicación que la Ley 388 de 1997 le hace a lo urbano, la cual es entendible si se sabe que dicha ley se originó por la necesidad de introducir cambios a la Ley de Reforma Urbana (9 de 1989). No obstante, en la Ley 388 de 1997 se establecieron, aunque no se desarrollaron, los fundamentos de un concepto de ordenamiento mucho más rico en su visión territorial, al considerar componentes estructurales, urbanos y rurales en la formulación de los planes municipales, así como el contexto regional de los fenómenos presentes en estas entidades territoriales (Massiris, 2000).

Desde la perspectiva de esta aproximación, el territorio municipal se reduce a lo urbano, a la cabecera municipal, desconociendo que dicho territorio, aún en los municipios de máximo desarrollo urbano, es un espacio geográfico integral y multidimensional, en el que se articulan estructuras urbanas y rurales interactuantes, insertas en un ámbito regional, nacional y mundial (Massiris, 2000).

La **aproximación político-administrativo**, éste es notable entre actores de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado, que conciben el ordenamiento territorial en términos de reorganización político-administrativa del Estado y descentralización administrativa. A tal concepción ha contribuido la Constitución

---

<sup>36</sup> Contratada con el Centro Nacional de Consultoría, empresa privada especializada en este tipo de trabajos. La encuesta se realizó de manera telefónica a 1.000 alcaldes, durante los meses de febrero y marzo de 1999.

<sup>37</sup> Creada en 1991 en cumplimiento de un precepto constitucional con el objetivo de apoyar la elaboración de una ley orgánica de OT.

Política de 1991, cuyas referencias al OT se relacionan con los temas de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, la formación de nuevos departamentos, la conversión de regiones en entidades territoriales, el régimen de áreas metropolitanas, la conformación de entidades territoriales indígenas, entre otros; lo cual dista mucho de los temas planteados por la Ley 388 de 1997 y por las políticas de ordenamiento territorial de otros países del mundo, en términos de instrumento o estrategia de planificación orientada a regular el uso y ocupación del territorio (Massiris, 2000).

La **aproximación ambientalista** deriva de la legislación ambiental, especialmente de la Ley 99 de 1993, que sobrevalora la dimensión ambiental del territorio como elemento central de su ordenamiento y establece los planes de desarrollo u ordenamiento ambiental territorial, los cuales a menudo se confunden con los planes de ordenamiento territorial. De hecho, el ordenamiento territorial lleva implícita la consideración de las condiciones ecológicas y variables físico-bióticas, cuyo análisis es fundamental en el diagnóstico territorial, en la definición de los usos de la tierra y en las propuestas de escenarios futuros de desarrollo; pero no es suficiente, pues muchas conclusiones derivadas del análisis ecológico pueden ser modificadas cuando se examinan las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales. Se concluye, entonces, que es necesario examinar las variables o cualidades físico-bióticas dentro del contexto sociocultural, económico y político del territorio para precisar su alcance en el ordenamiento del territorio (Massiris, 2000).

La **aproximación integral** es clara en la conceptualización realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a partir de la cual se elaboraron las guías conceptuales y metodológicas para el ordenamiento territorial urbano, municipal y departamental que se propusieron al país. Bajo esta perspectiva el ordenamiento territorial se concibe a partir de un concepto multidimensional del territorio, resultado de la articulación de estructuras biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-administrativas; de modo que aunque la estrategia fundamental del ordenamiento sea la planificación del uso y ocupación del territorio, los modelos adoptados implican también acciones concomitantes en las estructuras sociales, económicas y político-administrativas. Esto implica un manejo articulado y complementario entre las políticas territoriales y sectoriales.

Esta diversidad de aproximaciones conceptuales ha constituido una especie de "Torre de Babel" que ha dificultado la comunicación entre los distintos actores gubernativos, académicos, políticos, técnicos y comunitarios. Sin embargo, es evidente que para la Comisión Intersectorial de OT<sup>38</sup> en el ordenamiento territorial

---

<sup>38</sup> Creada por el Gobierno Nacional en mayo de 1999, con la finalidad de elaborar una propuesta de proyecto de Ley Orgánica de OT (PLOOT) que debía entregar a más tardar el 30 de septiembre de ese mismo año. Dicha comisión estuvo integrada por los ministerios del Interior, Hacienda, Desarrollo Económico, Educación y Medio Ambiente, así como el Departamento Nacional de Planeación, los presidentes de las comisiones primera de ordenamiento territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República; tres

existe una articulación entre la organización político-administrativa y la ocupación física del territorio, como se desprende de la exposición de motivos elaborada por dicho Comité como fundamento del PLOOT elaborado en cumplimiento de la misión encomendada por el Gobierno Nacional. Textualmente afirma:

"El ordenamiento territorial se refleja, por una parte, en el ajuste de la división político-administrativa derivada de los desarrollos constitucionales y legales y, por otra, en los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza. Estos elementos del ordenamiento territorial son interdependientes, si se observa que desde el punto de vista de la organización político-administrativa es indispensable contar con entidades e instancias territoriales apropiadas para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural" (Comisión Intersectorial de OT, 1999).

En su exposición de motivos, la Comisión establece que el PLOOT aunque debe formularse de acuerdo con una visión integral y sistemática en lo referente a autonomía de las entidades territoriales, descentralización, competencias nacionales y territoriales, normativas o administrativas y reglas para dirimir conflictos; debe trascender dicho cometido para asumirlo como herramienta de cambio del desarrollo territorial a partir de espacios comunes y afines cultural, geográfica y económicamente (Comisión Intersectorial de OT, 1999).

Es evidente la intención de la Comisión por articular los aspectos político-administrativos con los del desarrollo territorial; sin embargo, en la versión final del proyecto de Ley elaborada por el Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación (2001) el componente del desarrollo territorial se subvalora quedando como un simple apéndice o marco de referencia conceptual. Basta ver que el 75 por ciento del contenido del PLOOT mencionado se dedica al problema de la organización político-administrativa del territorio, sin que se definan estrategias y mecanismos para articulación entre los distintos sistemas nacionales de planificación: global, sectorial y territorial.

Tal situación denota la dificultad de nuestros gobernantes y políticos para entender que la división territorial de la nación y la descentralización no puede ser la finalidad del ordenamiento territorial, sino una condición necesaria de éste. Las entidades territoriales y administrativas son espacios que delimitan la actuación de la administración pública y vertebran el sistema político-administrativo. Sus límites y formas de organización son parte del territorio y, como tal, parte del ordenamiento territorial, pero no lo esencial; lo más importante son las estructuras y procesos presentes en estas entidades (Massiris, 2000). Es a la solución de las desigualdades del desarrollo territorial y a las formas injustas de apropiación del territorio y de distribución de los recursos fiscales entre las entidades territoriales

---

gobernadores, tres alcaldes y cuatro miembros de la sociedad civil, además de varias instituciones técnicas y expertos quienes actuaron como asesores.

hacia donde debe apuntar la política de ordenamiento, vistos estos problemas de manera integral tanto desde lo normativo como de lo operativo.

#### 4.1.3.2 Limitada participación social y de concertación en la formulación de los planes

Colombia es, quizás, el país latinoamericano donde la normatividad establece una gran variedad de instrumentos de participación ciudadana. Tal como se observa en el Apéndice N, existen al menos 12 instrumentos o mecanismos para que los ciudadanos ejerzan sus derechos democráticos, sin embargo, dicha participación en el proceso de OT es aún débil. A diciembre de 1996, cinco años después de expedirse la nueva Constitución sólo se habían realizado seis (6) consultas populares, ninguna de las cuales pudo ser legalizada por falta del nivel de votos obligatorio (al menos el 33%); cinco (5) revocatorias de mandato, sin que alguna haya prosperado; diez (10) referendos para conformación de municipios; y ningún proyecto de iniciativa legislativa (Sánchez, 2002).

En el caso de los planes de OT, Según la Ley de Desarrollo Territorial, los planes municipales y distritales deben ser el resultado de un proceso de discusión y concertación con los actores sociales del municipio, en todas sus etapas: preliminar, diagnóstico, formulación, aprobación y ejecución. Al examinar los procesos realizados en varios municipios (Apéndice P) se colige que en los planes formulados por los municipios con más de 100.000 habitantes y en los planes básicos formulados por municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes, ha primado el carácter más divulgativo y consultivo de la participación, sin que sea significativa la concertación con los actores sociales. En los municipios menores de 30.000 habitantes, sus esquemas de ordenamiento presentan un mayor componente de concertación social, lo que se explica por la menor complejidad social de dichos municipios.

Es destacable el esfuerzo realizado por los municipios de Medellín, Cali y Bogotá por divulgar ampliamente la propuesta de ordenamiento y abrir espacios de discusión social tanto con los sectores productivos como los actores comunitarios, ONGs e instituciones. Del mismo modo, son destacables los esfuerzos realizados en los pequeños municipios de Nariño y Putumayo, al sur del país, por hacer partícipes a los distintos grupos culturales y actores sociales en el diagnóstico de su problemática y visión futura de su realidad, a pesar de la adversidad sociopolítica y económica dominante en estos departamentos<sup>39</sup>.

El caso del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, la discusión social de la que fue objeto en el año 2000 el modelo de ocupación futura de esta ciudad es indicativo de las posibilidades de participación social y de los intereses en juego en

---

<sup>39</sup> Estos dos departamentos han sido azotados por el conflicto armado interno y por las fumigaciones de cultivos ilícitos que adelanta el gobierno colombiano con el auspicio de los Estados Unidos ("Plan Colombia"), las cuales además de atacar a dichos cultivos también han arrasado con cultivos lícitos.



los procesos ordenadores. Para dicho plan se consideraron proyecciones demográficas que indicaban un incremento futuro de la población de esta ciudad en aproximadamente un millón y medio de habitantes en los siguientes 10 años. La Oficina de Planeación Distrital, encargada de la formulación del plan, estimó que eso implicaba construir 500.000 nuevas viviendas y propuso en el plan de ordenamiento la expansión del perímetro urbano de la ciudad en 5.000 hectáreas localizadas al Norte de la ciudad. Dicha propuesta fue rechazada por grupos ecologistas, académicos y diversos grupos cívico-populares, mediante reuniones y seminarios organizados para discutir el modelo de ordenamiento propuesto por la Oficina Distrital de Planeación.

Gran parte de los argumentos en contra de la expansión futura de la ciudad hacia el Norte se basaban en diversos estudios, entre ellos uno realizado en 1994 por un grupo de expertos para el Ministerio del Medio Ambiente. La conclusión de este estudio fue que Bogotá no debía extenderse más hacia el Norte por los daños ecológicos irreparables que ello produciría, en cuanto a las reservas de agua y preservación de ecosistemas de alta biodiversidad y con funciones esenciales para el equilibrio del sistema ambiental de la Sabana de Bogotá, donde se localiza la ciudad.

Basado en este y otros estudios la Corporación Autónoma Regional (CAR)<sup>40</sup> desaprobó el plan por su no correspondencia con la política de usos del territorio de la Sabana de Bogotá<sup>41</sup>, originándose un conflicto entre esta institución y la oficina distrital de planeación. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, dada la persistencia de esta última entidad en el cambio de uso de los suelos del Norte para su urbanización futura, le correspondió al Ministerio del Ambiente dirimir el problema. Dicho ministerio, convocó a un grupo de expertos en el tema de la ecología de la Sabana para que le dieran un dictamen técnico sobre el asunto. El dictamen recomendaba la urbanización discontinua de solo 1.100 hectáreas y que las demás se declararan patrimonio ecológico. El ministerio adoptó este dictamen y dirimió el conflicto entre la CAR y la Oficina Distrital de Planeación en esta dirección, lo cual no satisfizo a ninguna de las dos partes. A juicio de la CAR no debía permitirse la urbanización de ninguna hectárea del área en conflicto. Posterior a este fallo un representante a la Cámara denunció que con la decisión del Ministerio se favorecían los intereses de varios propietarios de tierras, miembros del gabinete del entonces presidente Andrés Pastrana, quienes obtendrían con el cambio de uso del suelo un incremento en el valor de sus tierras equivalentes a unos 270 millones de dólares (El Tiempo, 2000a).

A pesar de las oportunidades de participación social en la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes municipales y distritales colombianos existen diversos factores que han obstaculizado la realización de procesos de discusión y

---

<sup>40</sup> Organismo encargado, entre otras funciones, de velar por el cumplimiento de las disposiciones ambientales en los planes de OT.

<sup>41</sup> Ecosistema en el cual está emplazada la ciudad de Bogotá

concertación social de los POTs. Se menciona, en primer lugar, el efecto disuasivo del conflicto armado que azota a gran parte del territorio nacional. Ello ha sido evidente en el caso de los municipios de los dos departamentos de Nariño y Putumayo, donde la población se ha abstenido de participar por el temor a ser víctima de alguna de las fuerzas en conflicto, por los puntos de vista planteados. Esta es una situación que ha afectado a la mayoría de los municipios colombianos. La población atemorizada frente al baño de sangre que desde hace varios años se vive se abstiene en gran medida de hacerse partícipe de dichas discusiones.

Adicionalmente, existe incredulidad de los actores sociales frente al valor de su participación en los procesos de planificación. Incredulidad que se ha fundado en el excesivo centralismo administrativo y el predominio de una planificación impositiva, de arriba abajo, que ha ignorado las expectativas y aspiraciones ciudadanas y, en consecuencia, que los ciudadanos tengan reservas frente a la actual apertura democrática inducida por la Constitución de 1991.

Concomitantemente, se puede mencionar, en tercer lugar, la ausencia de una cultura de planificación participante y la escasa experiencia de la mayoría de las entidades municipales en la realización de procesos de esta naturaleza; de modo que, aunque hayan existido intenciones manifiestas de incorporar a los ciudadanos en la formulación e implementación de los planes, en la práctica ha predominado una participación más de carácter informativa y consultiva que proactiva. Los procesos de concertación se han reducido a consensos con las instituciones que legalmente deben avalar el plan, tales como las corporaciones autónomas regionales que deben aprobar el componente ambiental, los consejos territoriales de planeación, los concejos municipales y las juntas metropolitanas.

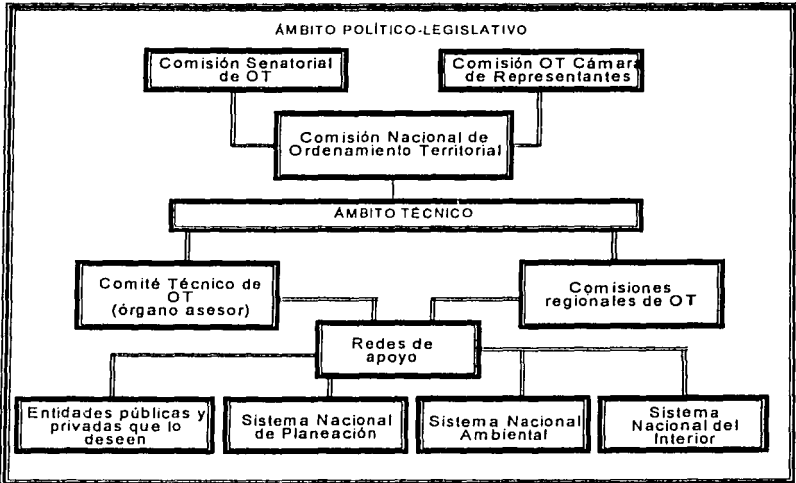
#### 4.1.3.3 Debilidad normativa y ausencia de organización institucional

A pesar de que ya se están implementando planes de ordenamiento territorial, aún no existe en Colombia una política nacional que sirva de referencia a los planes municipales y distritales y oriente a los departamentos en sus directrices. Esto está ligado a la ausencia de una Ley Orgánica de OT que establezca dicha política y articule a las normas y políticas sectoriales. En Colombia es notable la gran dispersión legal de la gestión del territorio. En el estudio realizado por Massiris (1998) se detectan al menos 25 normas legales vigentes (Apéndice Q) de incidencia territorial que desde 1974 se han aprobado, las cuales constituyen determinantes legales para el OT. Esto plantea a la acción ordenadora una gran complejidad pues se deben considerar demasiados condicionantes jurídicos los cuales no necesariamente corresponden con la filosofía y los objetivos del ordenamiento territorial.

Es también notable la ausencia de una organización institucional específica para la gestión del ordenamiento territorial. La elaboración e implementación de los planes municipales y distritales se realiza bajo la égida de instituciones del sistema de planificación sectorial. Esta carencia se pretende resolver con la Ley Orgánica que

desde mayo de 2001 se encuentra en el Congreso de la República. En dicho proyecto se establece el Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial – SIOT-, formado por una Comisión de Ordenamiento Territorial –COT- adscrita al Ministerio del Interior y máxima autoridad del OT, asimismo se establece un Comité Técnico, unas comisiones regionales y redes de apoyo (Figura 20). La COT la

Figura 20. Sistema de gestión propuesto por el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

conformarán, según el proyecto de Ley en referencia, varios ministerios y representaciones de las entidades territoriales, de las comunidades étnicas y de la sociedad civil. El proyecto fue discutido en las cámaras del congreso en el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), pero este dinamismo ha perdido fuerza en el actual Gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006), con lo que se esfuma transitoriamente la posibilidad de su aprobación.

En el año 2003, dentro de un nuevo proceso de reestructuración administrativa del Estado colombiano, el Gobierno del presidente Uribe reorganizó el Ministerio del Medio Ambiente, asignándole a partir de este año, además de las funciones ambientales, la de vivienda y desarrollo territorial. Esto constituye un paso adelante pero no suficiente en cuanto a la gestión integral del OT. Un paso adelante porque

le define al ordenamiento un ente responsable, lo cual no existía, pues las atribuciones en esta materia eran asumidas de manera parcial por tres ministerios y el Departamento Nacional de Planeación. No suficiente, porque se requiere ahora organizar el sistema institucional para la gestión del OT en la dirección de lo que propone el proyecto de Ley Orgánica de OT.

#### 4.1.3.4 Problemas de desarticulación y desarmonía en la gestión planificadora

Otro de los problemas que enfrenta la gestión del ordenamiento territorial en Colombia lo constituye la desarticulación y desarmonía entre los distintos planes que ejecutan las entidades territoriales. Específicamente los municipios, atendiendo al marco normativo vigente, deben realizar planes ambientales (Ley 99 de 1993), planes de desarrollo (Ley 152 de 1994) y planes de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997), adicionalmente, si en dichos municipios existen resguardos indígenas, éstos realizan los denominados "planes de vida", en sus ámbitos territoriales.

Cada uno de estos planes es de realización obligatoria, lo cual ha llevado a los municipios a serias dificultades en su proceso de planificación, debido a la ausencia de estrategias, organización institucional, normas articuladoras y recursos presupuestales que permitan su ejecución, así como su complementariedad y concurrencia. Mientras que desde la legislación ambiental se deben hacer planes de desarrollo u ordenamiento ambiental, la legislación del ordenamiento territorial incluye, a su vez, un componente ambiental en los planes. Del mismo modo, los planes de OT exigen una estrecha articulación con los planes de desarrollo pues los primeros deben establecer el marco espacial de los segundos y éstos últimos deben formular directrices para los primeros (Ley 388 de 1997), sin embargo, en la práctica, cada plan se maneja como una actuación independiente.

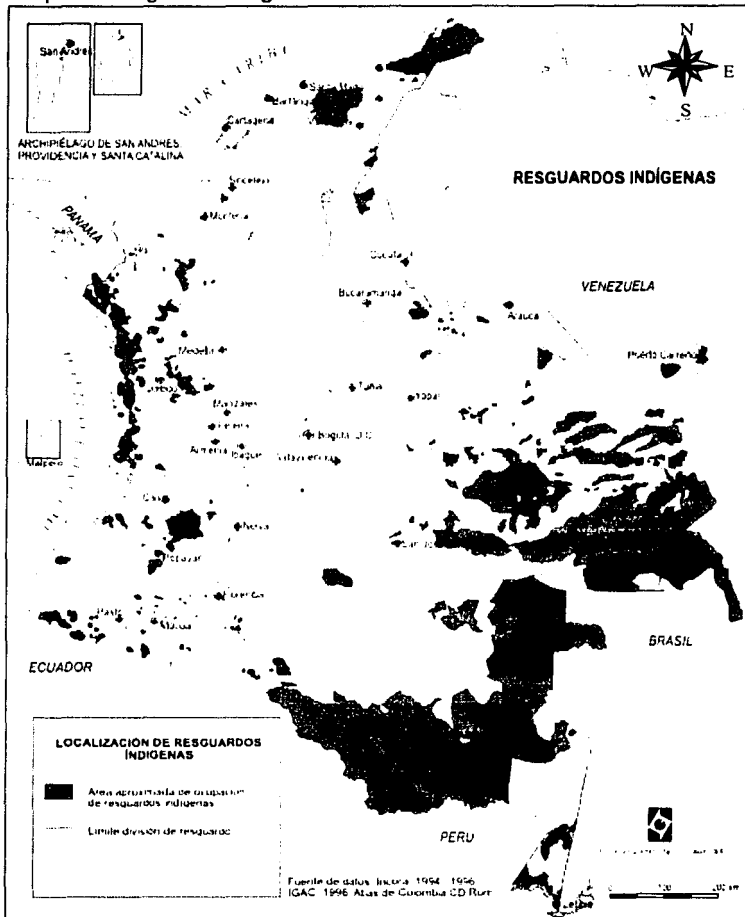
La situación anterior se vuelve aún más compleja en los 245 municipios en los cuales se presentan resguardos indígenas<sup>42</sup> (Mapa 10), pues éstos se regulan por otras normas que parten del reconocimiento de sus propias formas de planificación, pero que deben armonizarse con el plan de ordenamiento municipal, a través de procesos de concertación que no siempre son posibles, por diferencias políticas, culturales y/o administrativas. Es ilustrativo de esto, el problema existente en el municipio de Aldana (Departamento de Nariño) entre el alcalde del municipio y el gobernador del resguardo indígena, quienes a pesar de ser ambos indígenas no han podido llegar a un consenso para armonizar el POT con el Plan de Vida. En este sentido, el gobernador del resguardo se opone tajantemente al POT elaborado por el alcalde del municipio. Algo similar ocurre en el municipio de Cumbal (Nariño) (Vela, 2002).

También son notables los problemas de armonización de la política y planes ambientales con los de ordenamiento territorial. Las corporaciones autónomas También son notables los problemas de armonización de la política y planes

---

<sup>42</sup> En Colombia existen 81 etnias organizadas en 900 resguardos indígenas que abarcan 300.000 km<sup>2</sup> aprox. (una cuarta parte del total nacional).

Mapa 10. Resguardos Indígenas. Colombia



125

FAJADA DE ORIGEN  
TESIS COM

ambientales con los de ordenamiento territorial. Las corporaciones autónomas regionales, como autoridad ambiental, deben avalar el componente ambiental de los planes de ordenamiento territorial. Para facilitar la incorporación adecuada de la política ambiental en dichos planes, dichas corporaciones han elaborado directrices, lineamientos y apoyos técnicos difundidos en los municipios de su jurisdicción. Al llegar los planes de OT a dichas corporaciones, muchos han sido rechazados por no satisfacer las expectativas de estas entidades. Tal situación llevó a conflictos con los municipios, los cuales empeoraron cuando el poder legislativo cambió la aprobación que debían dar las corporaciones por una "conciliación", sin que existiera entre los actores institucionales claridad sobre la diferencia conceptual y operativa entre la "aprobación" y la "conciliación" (Gómez, 2002). El autor en referencia, considera también que las corporaciones desbordaron sus atribuciones al evaluar componentes no ambientales de los planes de ordenamiento.

Los conflictos e incoherencias de la gestión planificadora descritos se vuelven aún más complejos cuando se incorpora el factor tiempo. En tal sentido, los horizontes de tiempo o vigencia de los distintos planes no coinciden. Los planes de desarrollo se formulan a tres años (un periodo de gobierno), en tanto que los planes de ordenamiento presentan diversos horizontes, así: el componente estructural tiene una vigencia de largo plazo, concebido para nueve años (tres periodos de gobierno), los componentes urbano y rural, por su parte, se formulan a mediano y corto plazo (6 y 3 años, respectivamente).

La situación anterior plantea el problema de la concurrencia y articulación en el tiempo, entre los proyectos de inversión de los planes de desarrollo y los programas operativos de los planes de ordenamiento territorial, lo cual desde el mismo inicio de la elaboración de los planes de OT ha sido inconsistente. En efecto, al momento de entrar en vigor la Ley 388 de 1997, los municipios ya habían definido sus presupuestos sin que se consideraran las inversiones que demandaba la formulación y ejecución de los planes de OT. Posteriormente, la entrada en vigor de los planes de OT sufrió diversos aplazamientos, debido a su no elaboración o aprobación oportuna, lo que dificultó aún más la posibilidad de armonizar la gestión administrativa y presupuestal de los distintos planes, situación que empeoró al finalizar el período legal de los alcaldes en diciembre de 2000, sin que existiera aún un plan de OT aprobado.

Otra variable importante en el problema examinado es el factor político, especialmente por el desconocimiento de los actores políticos y gobernantes del valor del ordenamiento territorial, el cual ha sido manejado como otro plan más. Una autoevaluación realizada por la Secretaría Departamental de Planeación del departamento del Putumayo reconoce en este sentido la falta de concientización de los alcaldes sobre la importancia del OT como herramienta de planificación. Del mismo modo, reconoce que en los nuevos alcaldes se observa un total desconocimiento del tema del ordenamiento territorial, lo que se traduce en una imposibilidad de armonizarlo con el plan de desarrollo municipal (Secretaría Departamental de Planeación del Putumayo, 2001).

Los problemas de desarticulación y desarmonía planteados son el resultado, en alguna medida, de la ausencia de un marco normativo y organización institucional armonizadora planteados en el apartado anterior. No se puede esperar, sin embargo, que la Ley Orgánica resuelva el problema planteado, pues existen otras causas del mismo que escapan al control de la mencionada norma. Se menciona, en este sentido, las dificultades por la inexperiencia de los municipios en el trabajo interinstitucional y la ausencia de una cultura del trabajo interdisciplinario, ligado a una tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial y actuar sobre el mismo de manera aislada; lo cual es evidente en la actitud de los funcionarios y directivos de las instituciones técnicas de apoyo al OT, tales como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero-ambiental y Nuclear (INGEOMINAS), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otras; entre las que existen muy escasas experiencias de trabajo articulado, realización conjunta de proyectos e intercambio de información.

#### 4.1.3.5 Limitaciones técnicas y presupuestales

Una encuesta realizada por el Departamento Nacional de Planeación al 93% de los municipios colombianos en el año 1999, puso al descubierto dos limitaciones clave para la formulación de los planes municipales de ordenamiento territorial: la escasez de recursos económicos y la baja capacidad técnica para asumir el proceso, especialmente en los municipios menores de 100.000 habitantes (Departamento Nacional de Planeación, 1999).

Respecto a la escasez de recursos económicos, desde sus inicios, la formulación de los planes de ordenamiento se encontró con la inexistencia de partidas presupuestales, debido a que los municipios ya habían aprobado sus presupuestos cuando se promulgó la Ley 388 de 1997 y ni la Nación, ni los departamentos, aportaron recursos de apoyo. En los años subsiguientes el problema no se resolvió en el 70 por ciento de los municipios colombianos, caracterizados por sus exiguos presupuestos. Esto ha sido particularmente dramático en los municipios del departamento del Putumayo, los cuales en el año 2001 aún no habían aprobado sus planes y carecían de recursos asignados para éstos en la vigencia presupuestal de ese año, lo cual ha repercutido en la baja calidad de los estudios realizados y en el incumplimiento de los contratos firmados con los consultores (Secretaría Departamental de Planeación del Putumayo, 2001).

En cuanto a la baja capacidad técnica se explica por varias razones. En primer lugar, la Ley 388 de 1997 estableció la obligatoriedad de los municipios y distritos de formular y ejecutar planes de ordenamiento, sin que existiera una preparación conceptual y técnica previa de estas entidades. Al entrar en vigor la Ley, los municipios demoraron varios meses mientras se empapaban del tema y se difundían las guías conceptuales y metodológicas elaboradas por el IGAC, que fueron complementadas, posteriormente, por otras guías del Ministerio de Desarrollo

Económico y del Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, los estudios de apoyo a los planes debieron comenzar sin que las autoridades municipales y las empresas consultoras dominaran dichas metodologías.

En segundo lugar, los municipios y distritos carecieron o dispusieron de manera insuficiente de los apoyos de información cartográfica y de información secundaria que debían aportar las instituciones técnicas de apoyo. En este sentido ha sido recurrente el que la información cartográfica no exista, no esté a la escala apropiada o no esté actualizada, como lo reconoce la Secretaría Departamental de Planeación para el caso de los municipios del departamento de Putumayo (Secretaría Departamental de Planeación del Putumayo, 2001).

También se han dado situaciones en las que los consultores por ajustarse a los bajos costos de los contratos pactados con la autoridad municipal han manejado de manera inapropiada la información básica, dándose situaciones extremas en las que se infiere diagnósticos de un municipio con base en la información del municipio vecino. A este respecto Gómez (2002) afirma que "en algunas ocasiones, municipios totalmente diferentes tienen idéntico plan de ordenamiento, porque la falta de control y objetividad técnica llevan a que se organicen grupos de charlatanes que sólo les interesa el precio del contrato". Un caso ilustrativo de esto fue el ocurrido con el Plan básico de OT del municipio de Guamo (Departamento del Tolima), el cual fue rechazado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA) por basarse en estudios realizados 16 años atrás, el estudio de suelos corresponde al de otro municipio, no hay trabajo de campo y la comunidad no fue consultada (El Tiempo, 2000b: 1-3).

En tercer lugar se destaca el efecto negativo de la política de debilitamiento que el Gobierno Nacional ha sometido a las instituciones productoras de información territorial, tales como el IGAC, INGEOMINAS, IDEAM y DANE, entre otras, a las cuales, como resultado de varias reestructuraciones estatales se las ha reducido sustancialmente sus recursos presupuestales y personal técnico-científico<sup>43</sup>. No es entendible que mientras, por un lado, se impulsan los planes de ordenamiento territorial, por el otro se esté limitando significativamente a las entidades encargadas de producir la información básica que éstas requieren; en una demostración de desconocimiento del valor de la información no sólo para el OT, sino, en general, para el desarrollo económico y social del país. Lo cual es más importante en tiempos en que uno de los factores de competitividad es precisamente el desarrollo científico-tecnológico para los que la información y el conocimiento son fundamentales. En cuarto lugar, los concejos municipales como entidades encargadas de la aprobación del plan no examinan adecuadamente los documentos del mismo "por conveniencia, temor o falta de conocimiento" (Gómez, 2002), lo que se manifiesta en la no apropiación por parte de los concejales y, en consecuencia, de la población por ellos representada.

---

<sup>43</sup> Actualmente, el Gobierno del presidente Álvaro Uribe impulsa una nueva reestructuración administrativa en las que una vez más estas instituciones son afectadas negativamente.



Todas las limitaciones expuestas, particularmente dramáticas en los pequeños municipios pobres de Colombia (menores de 30.000 habitantes), ha llevado a que el proceso de ordenamiento haya fracasado en muchos de estos municipios. Es ilustrativo en este sentido, la conclusión a la que llega la Secretaría Departamental de Planeación del Putumayo al evaluar la formulación de los planes de ordenamiento territorial de sus trece municipios. Textualmente afirma:

El ordenamiento Territorial como un proceso participativo y concertado que busca armonizar una serie de sistemas que ocurren con y sobre el territorio, ha sido solamente un fetiche que ha servido de fachada y de pretexto para darle argumentos a un trabajo precario de intervención y análisis social hecho por los consultores en alguno de los municipios del Putumayo. El pretendido de la Ley de Desarrollo Territorial de promover un proceso que debía articular de manera razonable y concatenada los aspectos sociales, ambientales (naturales y culturales), políticos, culturales y económicos que se dan en el territorio, para desde allí tener una herramienta posicionada y sostenible, no se ha logrado (Secretaría Departamental de Planeación del Putumayo, 2001).

Situaciones como las descritas confirman, a juicio del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2002), la insuficiente capacidad de los entes territoriales para asumir con responsabilidad la gestión de procesos y formulación e implementación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, requiriéndose acciones inmediatas y contundentes de fortalecimiento, asistencia técnica y desarrollo institucional, por parte del nivel central. Asimismo, como también lo reconoce la institución en referencia, es necesario trabajar en la armonización de las normas reguladoras y en la evaluación de los procesos metodológicos de que disponen los entes territoriales para realizar dichos procesos. De la misma manera es inaplazable resolver los problemas de financiamiento del desarrollo territorial y, en términos, operativos la complementariedad entre el plan de inversiones del plan de desarrollo y el programa de ejecución del plan de ordenamiento (Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2002). Esto es particularmente importante, pues el problema fundamental en la formulación de los planes de OT no radica en los procedimientos metodológicos sino, básicamente, en las limitaciones presupuestales y técnicas y en los problemas de gobernabilidad y pobreza que aquejan al 70 por ciento de los municipios colombianos.

#### 4.1.3.6 Condiciones estructurales adversas

Es evidente que el ordenamiento territorial como proyecto colectivo de ocupación y uso sostenible del territorio es afectado por diversas condiciones políticas, económicas, sociales y administrativas que se oponen a sus objetivos. Se destacan el conflicto armado, el modelo de desarrollo económico, la estructura de tenencia de la tierra, la corrupción administrativa, la pobreza, el desempleo, el centralismo y la división territorial. No es posible pensar en un ordenamiento territorial que coadyuve a la solución de los problemas de uso sostenible de los recursos naturales, desarrollo regional equilibrado y desarrollo social justo,

mientras subsistan estos graves problemas, algunos de los cuales ya han sido documentados en el análisis de la situación latinoamericana realizado en el capítulo anterior y en el análisis de la realidad colombiana realizado en temas anteriores del presente capítulo.

El conflicto armado obstaculiza el libre ejercicio de la democracia, la gestión de las entidades públicas, de grupos de investigación y activistas que actúan en defensa del medio ambiente y de los procesos de ordenamiento, además de su incidencia sobre las actividades agropecuarias y las condiciones ecológicas y sociales de las áreas rurales. La agudización del conflicto ha puesto el tema ambiental, y en particular a sus activistas, en riesgo, como lo plantea la organización Planeta Paz, al mencionar los casos del "asesinato brutal de los funcionarios del parque de los Katios, el bombardeo de resguardos indígenas por parte del ejército y de la guerrilla, el cruento asesinato de los defensores de una reserva privada en el páramo de Sumapaz (Mario Calderón y Elsa Alvarado), y las amenazas contra defensores del ambiente en diversas regiones del país, por citar algunos casos" (Planeta Paz, 2002).

El modelo de desarrollo, por su parte, basado en la apertura económica y guiado por los principios económicos "neoliberales" va en contravía de los objetivos de ordenamiento al profundizar las brechas existentes entre las áreas dinámicas (regiones ganadoras) y marginadas (regiones perdedoras); además, la lógica económica que subyace en los sistemas de producción basados en la competitividad no coincide con los objetivos de uso sostenible de los recursos naturales. Del mismo modo, la estructura de tenencia de la tierra, altamente concentrada, impone serias restricciones al desarrollo social de las poblaciones campesinas. A pesar de varios intentos nunca ha sido posible en la historia agraria colombiana modificar dicha estructura.

La pobreza, el desempleo y la corrupción constituyen también serias trabas a los objetivos del ordenamiento territorial. Ninguna política de desarrollo sostenible es viable mientras existan las grandes inequidades sociales que caracterizan a la sociedad y que llevan a grandes sectores sociales a ir en contravía de la conservación de los recursos, por la necesidad de garantizar su supervivencia. Del mismo modo, una sociedad afectada por los graves problemas de corrupción y pérdida de credibilidad de sus dirigentes origina desconfianza o indiferencia de los actores sociales frente a los planes de OT. Los planes de OT no han escapado a la influencia nociva de la corrupción, convirtiéndose en muchos casos en oportunidad para el pago de favores políticos en detrimento de la calidad técnica y científica de los estudios o en la definición de estrategias orientadas a favorecer los intereses de grupos sociales poderosos, como ocurrió con la aprobación del POT de Bogotá.

#### 4.1.4 Logros de la política de OT municipal y distrital

El panorama negativo que se desprende de los obstáculos analizadas arriba se atenúa un poco cuando se examinan ciertos logros asociados con el proceso de ordenamiento territorial. Por un lado, la política de OT ha abierto espacios de participación social nunca antes vistos. En casos como el de Bogotá, el POT permitió que por primera vez se discutiera públicamente la expansión futura de la ciudad y los actores sociales pudieran controvertir la propuesta elaborada por la Oficina de Planificación Distrital, en cuanto a la expansión hacia el Norte, sobre suelos ambientalmente frágiles y con funciones ambientales muy importantes para el equilibrio ecológico de la Sabana de Bogotá. Esto llevó a una discusión pública entre académicos, ONGs y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (autoridad ambiental) por un lado y la Oficina de Planificación Distrital por la otra. Los primeros que se oponían a la urbanización de los suelos del Norte y la segunda interesada en que esto ocurriera. El conflicto fue dirimido parcialmente en favor de los primeros.

Otro aspecto positivo lo constituye el acercamiento entre instituciones que tradicionalmente no han trabajado conjuntamente y que gracias a la exigencia de concertación interinstitucional que demanda el proceso lo han debido hacer. Es el caso de los procesos de concertación entre las corporaciones autónomas regionales y las administraciones municipales.

Finalmente, como lo reconoce el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2002), los procesos de ordenamiento territorial que desarrollan los municipios colombianos están originando transformaciones significativas en la forma de planificar y gestionar el desarrollo de los mismos, tanto en lo que tiene que ver con el carácter integral de la planificación como con los actores que participan en ella, entendiéndose paulatinamente que gobernar no es un asunto exclusivamente de las administraciones locales sino que pueden intervenir otros actores de la sociedad civil y de otros niveles de gobierno. Sin embargo, se requiere de cambios en los problemas estructurales planteados en el numeral anterior para que estos logros se expresen en cambios positivos en las condiciones de bienestar social de los municipios colombianos.

## 4.2 EL CASO DE MÉXICO

Al igual que lo planteado para el caso colombiano, el examen del caso mexicano pretende observar con mayor detalles los rasgos clave detectados en el estudio de las políticas latinoamericanas de OT, a partir de los cuales se elaboró la visión global de dichas políticas. Se trata de saber si dichos elementos se encuentran o no en la experiencia planificadora de México y escudriñar sus debilidades y posibilidades, de modo que se pueda enriquecer la valoración de las posibilidades de éxito de las políticas latinoamericanas de OT que se realiza en el capítulo siguiente.

Dentro de este contexto, se examinan brevemente los antecedentes y elementos contextuales de la política mexicana de OT, centrados en las políticas más directamente vinculadas al surgimiento y naturaleza del ordenamiento territorial: la política de desarrollo regional, urbana y ecológica, cuya evolución se inicia en los años cuarenta, cuando se dan los primeros intentos de planificación regional, continúa luego con los ecoplanes a finales de los setenta, el ordenamiento territorial de asentamientos y el ordenamiento ecológico territorial en la década de los ochenta y los programas estatales de OT en el 2000 (Figura 21). Se pretende encontrar en estos antecedentes elementos de juicio para la valoración de las posibilidades de éxito o fracaso de la política de ordenamiento territorial, así como la comprensión del proceso de surgimiento de la política de ordenamiento en este país, dentro de un espíritu de interpretación crítica.

Posteriormente se revisa la política de OT, a partir de los dos indicadores más claros: los programas estatales de OT y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. Por tratarse de programas muy recientes, cuya implementación está aún en marcha, es muy prematuro su diagnóstico, razón por la cual este apartado se concentra en la descripción de los contenidos de estas políticas y de sus alcances. Finalmente se plantean algunos desafíos que debe enfrentar y superar la política mexicana de OT como un esfuerzo por evitar los fracasos de las políticas que le antecedieron.

### 4.2.1 Antecedentes y elementos contextuales del ordenamiento territorial en México

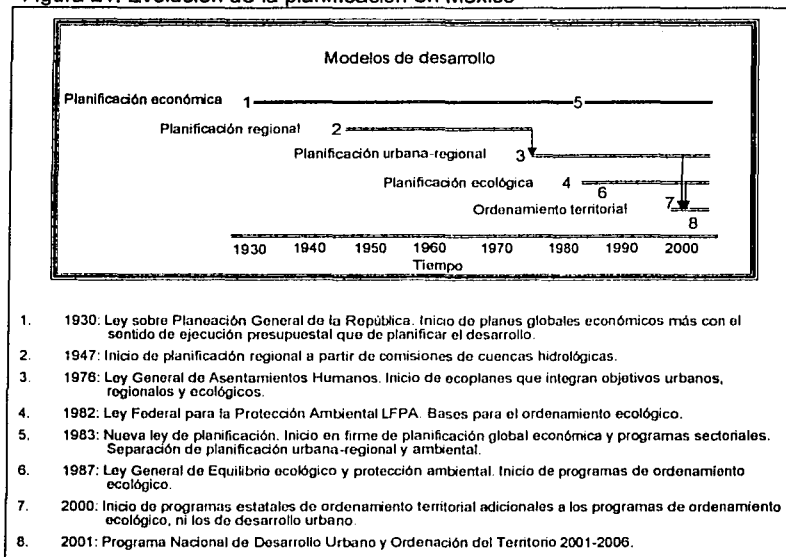
A partir de la década de los años treinta comienzan en México, de manera más sistemática<sup>44</sup>, las actividades de planificación. En este sentido, no cabe duda que la Ley sobre Planeación General de la República promulgada en 1930<sup>45</sup> constituyó un primer intento por introducir la planificación en este país. Llama la atención en

---

<sup>44</sup> Desde antes de los treinta se formularon planes reguladores aislados.

<sup>45</sup> Expedida por el presidente Pascual Ortiz Rubio, por decreto de 13 de enero de 1930. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.

Figura 21. Evolución de la planificación en México



Fuente: Elaboración propia

dicha ley su visión espacial del desarrollo<sup>46</sup>, la cual, sin embargo, no tuvo una expresión inmediata en la práctica, quedando como un conjunto de intenciones que no se vio reflejado en la planificación global (económica) y sectorial que le siguió.

<sup>46</sup> Define la planeación de los Estados Unidos Mexicanos de forma "ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras". Establece la elaboración de un "Plano Nacional de México" como elemento necesario para alcanzar el desarrollo ordenado y armónico. Dicho plano debía contener, entre otros temas, la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinen; la planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales; el plan de organización para controlar el sistema hidrográfico del Valle de México; la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; la ubicación adecuada y características de puertos fluviales y marítimos, así como de aeródromos; los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República (Ley sobre Planeación General de la República, Art. 3, citado por Sánchez, 1996).



En este contexto, los primeros planes sexenales de desarrollo iniciados en 1934 (Apéndice R) constituyeron, más que planes de desarrollo, programas de inversión o planes de acción que respondían más a coyunturas económicas, intereses políticos y visiones personales de los gobernantes que a una política de Estado que articulara los aspectos técnicos, políticos y administrativos de la gestión pública tanto nacional como estatal y municipal y fundara su acción en una organización institucional y unos objetivos de largo plazo hacia los cuales enrumbar al país.

Es hasta 1983, con la entrada en vigor de una nueva Ley de Planificación, cuando se establecen las bases institucionales y legales para un ejercicio de la planificación del desarrollo más coordinado y riguroso. Dichas reformas establecieron el Sistema Nacional de Planeación Democrática en cabeza de la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP) y la obligación de los gobiernos estatales, municipales y el federal de elaborar planes desde el inicio de sus mandatos.

#### 4.2.1.1 Planificación integral de cuencas hidrográficas

Un primer hito de política territorial en México lo representa la planificación integral de cuencas hidrográficas desarrollada a partir de los años cuarenta del siglo pasado. El instrumento fundamental fueron las denominadas comisiones hidrológicas que replicaban a la Tennessee Valley Authority (TVA) de Estados Unidos, con las cuales se pretendía estimular el desarrollo regional a partir de un aprovechamiento integral de los recursos y condiciones de ciertas cuencas hidrológicas. Entre 1947 y 1960 aparecieron seis de estas comisiones: Papaloapan, Tepalcatepec, Lerma-Chapala-Santiago; Grijalva-Usumacinta, Río El Fuerte, Río Pánuco y Río Balsas.

Estas comisiones basaron sus actuaciones en objetivos diversos que incluyeron el control de inundaciones, obras irrigación de tierras, producción hidroeléctrica, sistemas de comunicación y proyectos de desarrollo agropecuarios, forestales y agroindustriales. Los resultados de los planes han sido interpretados de manera diversa. Para Luis Unikel (citado por Sánchez, 1995) los logros fueron limitados. Para Barkin and King (1986, citado por Martínez, 1999), desde un punto de vista financiero, sólo los proyectos de Tepalcatepec y El Fuerte tuvieron éxito y una buena rentabilidad por su desarrollo agrícola de riego, donde se logró un incremento en la producción agrícola y en los ingresos locales.

#### 4.2.1.2 Ecoplanes

El segundo hito de política territorial lo constituyeron los ecoplanes realizados desde finales de los setenta. Su aplicación se basó en la Ley General de Asentamientos Humanos promulgada en 1976 y buscaban integrar la planeación urbana con la planificación ambiental, estableciendo los lineamientos y las estrategias para las áreas tanto urbanas como no urbanas.

Los ecoplanes partían de un diagnóstico de la problemática ambiental, especialmente derivado de la relación asentamiento-entorno, a partir del cual se identificaban objetivos y programas prioritarios y se recomendaban acciones. Comenzaron a formularse en 1978 y el mayor número se elaboró en 1980, hacia 1981 la mayoría de los estados poseían su ecoplan.

Puede afirmarse que los ecoplanes constituyeron una forma embrionaria de los actuales programas estatales de ordenamiento territorial, dada la visión integral con la que se concebían, la cual era poco conocida en los intentos planificadores que para entonces se daban en Latinoamérica. Sin embargo, la instrumentación y ejecución de dichos planes tuvo serias dificultades debido a que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), encargada de su formulación y ejecución, no tenía facultades para coordinar las acciones de las otras secretarías. La práctica de ecoplanes no tuvo una larga duración y rápidamente fue sobrepasada por los planes y programas de desarrollo urbano y los de ordenamiento ecológico, con lo cual la política territorial mexicana se bifurca.

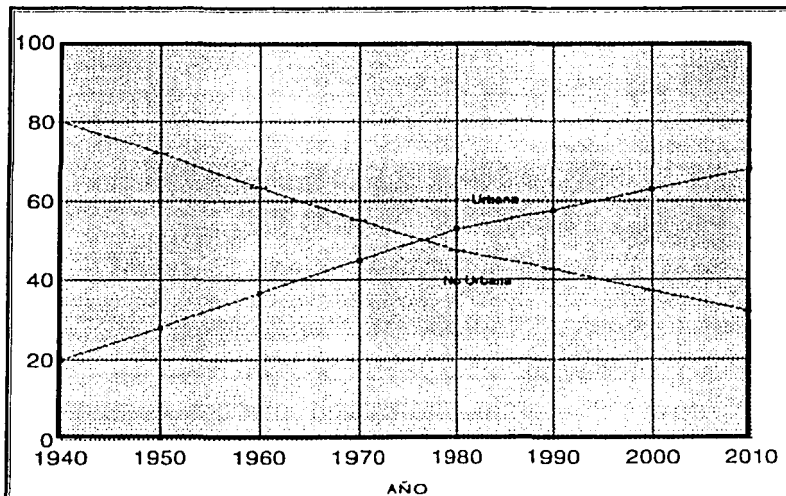
#### 4.2.1.3 Ordenamiento territorial de asentamientos

El ordenamiento territorial de asentamientos surge ligado a la planeación urbana. Los planes y programas de desarrollo urbano se inician desde 1978, año en el que se produce el equiparamiento de la población urbano y no urbana en cuanto a su representación en el conjunto de la población (Figura 22). En este año se formula el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante el cual se intentaba racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país, así como promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población, propiciar condiciones favorables para que la población pudiera resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

A partir de este plan todos los siguientes tendrían una vertiente territorial orientada a la búsqueda de un patrón urbano regional más equilibrado que corrigiera las tendencias concentradoras en las principales ciudades del país. En este contexto, el "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988", se propuso modificar el patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual en el territorio mexicano, constituido por 3 ciudades grandes (mayores de un millón de habitantes), 59 ciudades medias (entre cien mil y un millón) y 106 poblaciones pequeñas o centros de apoyo (entre quince mil cien mil); a partir del impulso de las ciudades medias que presentaba aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos.

En esta misma dirección se orientó el "Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994", el cual fue complementado en 1992 por el "Programa de 100 ciudades" promovido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el

Figura 22. Evolución de población urbana y no urbana. México, 1940-2010



Fuente: SEDESOL (1995), basado en: Datos de 1940-1970. Unikel et al. (1976). Datos de 1980-1990: INEGI Censos Generales de población y Vivienda. Datos de 2000-2010: Estimaciones proporcionadas por CONAPO

objeto de desalentar la migración hacia las grandes zonas metropolitanas y fomentar la generación de empleo en las ciudades medias que reúnen ciertas características para su crecimiento, para hacerlas atractivas y la población opte por trasladarse a dichas ciudades. A partir de los noventa la tendencia de crecimiento de la población urbana y decrecimiento de la no urbana se pronuncia (Figura 22).

En 1993 la política urbana consolida su marco conceptual, jurídico y administrativo al promulgarse una nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en la cual el ordenamiento territorial de los asentamientos se define como una política sectorial y un proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

Se observa en dicha Ley la valoración del sistema urbano como un instrumento para lograr el desarrollo socioeconómico sustentable del país y la descongestión de las zonas metropolitanas. En esta dirección se establece un sistema de planificación que incluye el programa nacional de desarrollo urbano y los programas estatales, los programas de ordenación de zonas conurbadas, los



planes o programas municipales de desarrollo urbano y los programas de desarrollo urbano de centros de población.

Las directrices de la nueva LGAH fueron asumidas por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, cuya estrategia fue la de lograr la reorientación de los movimientos migratorios de la población de las principales zonas metropolitanas hacia ciudades medias alternas, mediante el desarrollo ordenado de 116 ciudades medias y pequeñas con capacidad para generar empleos y captar flujos de población. De este modo, las ciudades medias continúan siendo la base del desarrollo regional, a partir de la consolidación de sus funciones económicas y su articulación entre sí y con las zonas metropolitanas a través de corredores económicos regionales.

A pesar de los esfuerzos planificadores mencionados, después de más de 20 años de política urbano-regional en México, los problemas de gigantismo de la ciudad de México continúan, así como los desequilibrios del desarrollo regional, tal como lo ilustra López (2002) cuando afirma que 12 entidades, la mayoría de ellas en el norte del país y el D.F., concentraban en 1993 la mayor riqueza de la nación (73%), situación que se profundizó más con la puesta en acción del Tratado de Libre Comercio en 1994, que reforzó la inversión en la zona Norte, el Distrito Federal, Jalisco y Monterrey, a partir de empresas nacionales y extranjeras maquiladoras y no maquiladoras. Aunque entre 1970 y 1993 hubo una leve disminución de la participación del D.F. en la riqueza nacional al bajar del 27.6% al 24.1%, sigue siendo la región que recibe el mayor volumen de inversiones, entre 1994-1997 concentró el 60% del total de lo invertido en el país (López, 2002).

La situación descrita denota una escasa efectividad de la política y los programas urbano-regionales. Son varias las razones que pueden explicar estos logros escasos. Ya desde los inicios de la década de los noventa, Aguilar (1991:284-285) hacía severos cuestionamientos a la política implementada en el periodo de 1978-1990, en cuanto a su debilidad teórico-científica en la formulación de los objetivos de promoción del desarrollo regional y de atenuación de las desigualdades interurbanas e intra e interregionales. A su juicio, son comunes las interpretaciones superficiales y equivocadas de los objetivos reales de estas políticas y la adopción casi mecánica de conceptos teóricos no suficientemente analizados.

Para Aguilar prevalece en la política urbano-regional una "visión espacialista" que supone, de manera reduccionista, al todo social representado por un sistema o estructura espacial y, en consecuencia, que se dé primacía a la reducción de las desigualdades entre los centros urbanos o lugares centrales bajo el supuesto de que ello conlleva a la reducción de las desigualdades entre los actores sociales (Aguilar, 1991). A este respecto, Richardson (1977; citado por Aguilar, 1991:288) considera que "es relativamente fácil diseñar estrategias espaciales que son técnicamente sólidas en el sentido, por ejemplo, de complementar los vacíos de la jerarquía urbana o redistribuir población y actividades productivas para un mejor equilibrio espacial, pero fracasan al ser implementadas porque no toman en cuenta

los obstáculos sociales, políticos e institucionales'. Lo que es complementado por Rodwin (1978; citado por Aguilar, 1991:288), cuando afirma que "parece existir una tendencia a proponer el mismo tipo de estrategia para todo tipo de regiones grandes, pequeñas, desarrolladas, atrasadas, etc."

Otros autores como la Red de Investigación urbana (1994), reconocen un cierto rezago en los avances de la legislación urbano-regional y el poco respeto por la existente debido a la contradicción que existe entre una política urbana-regional, cuyos planes ubican al suelo, la vivienda y demás componentes de lo urbano-regional, como instrumentos de distribución del ingreso; y una política económica que privilegia la acumulación. A juicio del autor en referencia la planificación urbana-regional en México ha estado sujeta a la correlación de fuerzas vigente en el mosaico de intereses en juego en cada coyuntura, poco ha tenido que ver con el establecimiento de un estado de derecho y con la participación ciudadana. "Los mecanismos corporativos y discrecionales del sistema político mexicano han sido factor de fragmentación, exclusión y desigualdad social, porque los derechos de los gobernados no son vistos como ejercicio de facultades gubernamentales, sino como dádivas que garantizan clientelas" (Red de Investigación urbana, 1994).

#### 4.2.1.4 Ordenamiento ecológico territorial

Un rápido examen de la evolución de la política ambiental mexicana permite aseverar que desde mediados del siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, predominó en dicha política la visión sectorial centrada en el interés por aspectos sanitarios (de salud pública) y de protección de bosques (Tabla 15). El primero evoluciona hacia los problemas de contaminación ambiental y el segundo hacia el sistema nacional de áreas protegidas (ANP). Este último se fue consolidando en los últimos 30 años hasta llegar a disponer de una amplia abanico de áreas orientadas a proteger los recursos naturales del país (Apéndice S).

A partir de los años ochenta, sin que desaparecieran los énfasis anteriores la política ambiental mexicana comienza a dar importancia a una visión territorial, manifiesta en el concepto de ordenamiento ecológico, cuya primera expresión se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid (1982-1988). En este sexenio, ante el incremento de la conciencia ciudadana en materia ecológica y la creciente presión social en demanda de mayor atención a los problemas de manejo irracional de los recursos naturales y de las condiciones ambientales; se producen avances significativos en la política ambiental en materia legal y administrativa y en la visión de manejo sustentable de los recursos, a partir de la promulgación en enero de 1982 de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) y la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Con la LFPA aparece por primera vez en la legislación ambiental mexicana el concepto de ordenamiento ecológico, con el cual se fortalece la visión integral de la política ambiental. Después de la reforma de 1984, la LFPA define el ordenamiento

Tabla 15. Evolución normativa y administrativa de la política ambiental mexicana.

Año	Hechos
1876	Expropiación del área boscosa denominada Desierto de los Leones. Protección de 14 manantiales que proveían de agua a la ciudad de México.
1884-1911	<b>1891:</b> Primer Código Sanitario. <b>1902:</b> Ley sobre Régimen y Clasificación de Bienes Federales. <b>1909:</b> Ley Forestal de México aplicable solo en el Distrito Federal. <b>1910:</b> Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal
1917	El Desierto de los Leones se transforma en el primer parque nacional del país.
1926	Ley Forestal aplicable en toda la nación.
1934-1940	Inventario de recursos naturales. Se decretan 36 parques nacionales con una extensión de 800 mil has. Se crea el Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca la Oficina de Bosques Nacionales. <b>1934:</b> Ley de Protección y Conservación de los Monumentos Arqueológicos e Históricos.
1940-1946	<b>1942:</b> Nueva Ley Forestal. <b>1946:</b> Ley de Conservación de Suelo y Agua.
1970-1976	<b>1971:</b> Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. <b>1972:</b> creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA). <b>1973:</b> Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.
1976-1982	<b>1976:</b> Ley General de Asentamientos Humanos que introduce los ecoplanes. <b>1982:</b> Se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y se aprueba la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA).
1982-1988	<b>1983:</b> Creación de la Subsecretaría de Ecología de la SEDUE. <b>1985:</b> Se crea la Comisión Nacional de Ecología (CONADE). <b>1986:</b> Ley Federal del Mar. <b>1988:</b> Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA). SEDUE realiza el primer estudio de ordenamiento ecológico del país y elabora el manual de ordenamiento ecológico difundido en 1988.
1988-1994	<b>1989:</b> Creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA). <b>1992:</b> SEDUE se transforma en Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL y se crea el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA). Ley de Aguas Nacionales y la Ley Forestal. <b>1994:</b> Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).
1994-2000	<b>1997:</b> Nueva Ley Forestal. <b>2000:</b> SEMARNAP se convierte en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Fuente: elaboración propia



ecológico como el proceso de planificación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo en el territorio nacional, de acuerdo con sus potencialidades y aptitudes, tomando en cuenta los recursos naturales, actividades económicas y sociales y la distribución de la población, en el marco de una política de conservación y protección de sistemas ecológicos.

A pesar de constituir un paso importante en la concepción y regulación de la problemática ambiental mexicana, la LFPA no pudo aplicarse adecuadamente, debido al endeble fundamento constitucional en lo referente a la conservación de recursos naturales y a la prevención y control de la contaminación y a su falta de reglamentación, ya que según el artículo tercero transitorio de dicha ley, en tanto no se expidieran los reglamentos previstos en la misma, como sucedió, quedaban vigentes los elaborados para la ley anterior (Carmona, 1991; citado por Gil, 1999: 13). Adicionalmente, la LFPA presenta una limitación significativa en los procedimientos para lograr el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, al intentar prevenir y controlar la contaminación a partir de sanciones o castigos, sin considerar las causas económico-sociales que están en la base de la problemática ecológica que se vive en México (Gil, 1999:10)

En 1987 se produce en el ámbito internacional el informe titulado "Nuestro Futuro Común" elaborado por la Comisión Brundtland, a instancias de las Naciones Unidas, el cual destaca el carácter global y multidimensional de la problemática ambiental e introduce el concepto de desarrollo sustentable. Un año después se promulga la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual se puede considerar como el máximo avance normativo en materia de política ambiental logrado en este país.

Es evidente en la LGEEPA la intención de proteger la biodiversidad del territorio mexicano, dar a sus ecosistemas un aprovechamiento sustentable y proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales, aprovechamientos agrícolas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas (LGEEPA, Art. 45).

En el contexto de la LGEEPA, el ordenamiento ecológico territorial es concebido como un instrumento articulador de la gestión ambiental, al establecer lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos desde una base territorial (unidades de gestión ambiental). En 1996 la LGEEPA es modificada introduciéndose cuatro modalidades de ordenamiento ecológico: general del territorio, regionales, locales y marinos.

A partir de 1996 se han realizado o están en proceso 70 ordenamientos ecológicos regionales (Apéndice T) y 23 locales (Tabla 16), no obstante, su importancia para coadyuvar a la solución de los problemas de deterioro ambiental del país es

Tabla 16. Ordenamientos ecológicos locales. México, 2003.

#	Nombre	Estados involucrados	Superf. Ha	Escala	Situación actual
1	Área de Medanos de Samalayuca	S.D	63,405	S.D	En elaboración
2	Bahía de la Paz	Baja California Sur	S.D	S.D	En elaboración
3	Canatlán	S.D	349,200	S.D	En elaboración
4	Laguna de Bacalar	Quintana Roo	S.D	S.D	En elaboración
5	Munic. I de Benito Juárez	S.D	166,372	S.D	En elaboración
6	Bahía de San Francisco	Sonora	7,725	1:50,000	Terminado técnicamente
7	Bufadora-Estero-Punta Banda	Baja California	20,760	1:30,000	Terminado técnicamente
8	Cañón de Huajuco	Nuevo León	14,000	1:20,000	Terminado técnicamente
9	Loreto-Nopoló-Puerto Escondido	Baja California Sur	30,000	1:30,000	Terminado técnicamente
10	Ensenada	Baja California	64,652	1:100,000	Terminado técnicamente
11	Estero El Sábalo	Sinaloa	1,210	1:20,000	Terminado técnicamente
12	Isla Cozumel	Quintana Roo	48,219	1:50,000	Terminado técnicamente
13	La Pesca	Tamaulipas	180,370	1:20,000	Terminado técnicamente
14	Santa María Tonameca	S.D	3,500	1:50,000	Terminado técnicamente
15	Bahías de Huatulco	Oaxaca	58,000	1:35,000	Actualización
16	Bahía de Banderas	Nayarit	73,000	1:35,000	Decretado
17	Municipio de Los Cabos	Baja California Sur	476,757	1:50,000	Decretado
18	Costa Maya	Quintana Roo	117,613	1:10,000 1:100,000	Decretado
19	Cuatrociénegas	Coahuila	430,052	1:50,000	Decretado
20	Isla Mujeres	Quintana Roo	84,178	S.D	Decretado
21	Municipal de Huasca	S.D	30,580	S.D	Decretado
22	Municipal de Los Cabos	Baja California Sur	476,757	1:50,000	Decretado
23	Sist. Lagunar Nichupté	Quintana Roo	21,100	1:25,000	Decretado

Fuente: elaboración propia, a partir de SEMARNAT (2003b)

cuestionada, debido, entre otros factores, a la ausencia de una estrategia integral en la gestión de los recursos naturales, dominando la visión y manejo sectorial, a lo cual contribuye la dispersión de la normatividad ambiental existente.

En efecto, actualmente coexiste en México una legislación sectorial (agraria, agua, pesca, bosques, caza, minería, recursos energéticos, entre otras) de larga tradición histórica que contiene elementos reguladores de diversos recursos naturales y una ley relativamente reciente que tiene visos de manejo integral de dichos recursos (LGEEPA) y que aún no posee el protagonismo de la política ambiental. Esta situación crea confusión y conflictos en términos de competencias entre las distintas entidades encargadas de la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. El Apéndice U y la Tabla 17 presentan la gran variedad de instituciones y normas legales ocupadas de los diversos temas ambientales, lo que hace compleja y casi imposible la articulación y coherencia en el manejo de la política ambiental mexicana. A esto se adiciona la baja importancia de dicha política en el conjunto de las políticas públicas que se refleja en escasos recursos financieros asignados, atribuciones difusas, incumplimiento de las normas y pocas posibilidades de sanción.

También es notable los problemas de incoherencia entre las legislaciones federal y locales en lo relacionado a la distribución de competencias entre estados y municipios y las disímiles interpretaciones jurídicas (doctrinas) sobre la relación de subordinación entre las leyes generales, federales y estatales. Para autores como Godínez y Juandiego (1999) las leyes reglamentarias de la constitución prevalecen sobre todas las demás, otros consideran que las leyes generales y federales también son reglamentarias de la Constitución y, por tanto, tal clasificación carece de validez. Estos mismos autores plantean algunas dificultades para la aplicación de las leyes, la cual depende de los presupuestos disponibles, prioridades institucionales y políticas de acción de las autoridades administrativas. Asimismo es común que se promulguen leyes y no se realice con rapidez su reglamentación, por lo que deben aplicarse con los reglamentos de las leyes que la nueva ley deroga, con las consecuentes incongruencias administrativas y técnico-jurídicas. A esto se suma lo que Gutiérrez Nájera (1999) denomina "Procedimientos administrativos inadecuados para una correcta aplicación de las normas ecológicas", especialmente referidos a la práctica jurisdiccional en cuanto a los daños y su reparación, u otros tipos de delitos ambientales, lo cual a pesar de los avances de la LGEEPA sigue siendo una esfera compleja y problemática.

Del mismo modo, es evidente que por la descoordinación entre las entidades encargadas de la política agraria y ambiental, se ha favorecido la ampliación de ejidos, la apertura de áreas a la actividad agropecuaria y la fundación de asentamientos humanos incluso dentro de las áreas naturales protegidas. Esta incorporación de porciones de ANP al reparto agrario ha sido y continúa siendo uno de los problemas más graves a resolver (CESPEDES, 2002:7).

Tabla 17. Soportes legales de la gestión ambiental de los bienes inmuebles de México.

#	Normas
1.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
2.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
3.	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental;
4.	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas;
5.	Reglamento de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas;
6.	Ley Agraria;
7.	Ley Forestal;
8.	Reglamento de la Ley Forestal;
9.	Ley Federal de Caza;
10.	Ley Federal del Mar;
11.	Ley Federal de Pesca;
12.	Ley de Aguas Nacionales;
13.	Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales;
14.	Ley de Puertos;
15.	Reglamento sobre el uso y la explotación de los mares territoriales, aguas navegables, playas, áreas costeras federales y zonas portuarias;
16.	Ley Minera;
17.	Reglamento de la Ley de Minas;
18.	Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en Materia de Petróleo;
19.	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (en lo sucesivo, Ley de Energía Eléctrica);
20.	Ley de Vías Generales de Comunicación;
21.	Ley de Distritos de Desarrollo Rural; y
23.	Ley para la Conservación del Suelo y Agua.
24.	Código Penal Federal (delitos ambientales)

Fuente: Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (2002)



Pero las debilidades de la política ambiental mexicana no se circunscriben sólo al ámbito jurídico y administrativo, sino a la concepción misma de la relación entre la problemática ambiental y las condiciones sociales del país. De hecho no es posible aspirar a un manejo sustentable de los recursos naturales y a frenar el deterioro de dichos recursos, mientras persistan los graves problemas de pobreza que afectan a más del 70 por ciento de la población mexicana. En 1994, según López (2002) había 61.7 millones de pobres y para 1996, se registraban aproximadamente 72.2 millones y peor aún, los pobres extremos que eran 36.2 millones en 1994 aumentaron hasta 50.9 millones en 1996, es decir un aumento de 14.7 millones extremos en sólo dos años. La pobreza y la falta de alternativas tecnológicas y productivas conducen a la población a sobreexplotar los recursos, y a "utilizar para la agricultura terrenos que no tienen un potencial adecuado, a través de prácticas, como la roza-tumba-quema, que cuando se realizan en ciclos cada vez más cortos e intensivos, constituyen factores de deterioro y destrucción de la naturaleza" (CESPEDES, 2002:7).

Al similar puede afirmarse respecto a los regímenes de propiedad de la tierra, los cuales afectan sustancialmente la aplicación de la política ambiental. En México, gran parte del territorio se encuentra bajo modalidades de propiedad común: ejidos y comunidades que abarcan a más de la mitad del territorio nacional y a la gran mayoría de las áreas naturales protegida (CÉSPEDES, 2002:13), tal situación plantea el problema de la compatibilidad entre el interés y las necesidades de estos grupos sociales y las necesidades de protección y conservación de los ecosistemas y sus bienes y servicios ambientales, lo cual es extensivo también a las formas de propiedad privada.

A lo anterior se suma la desarticulación existente entre las políticas y objetivos de desarrollo económico y social y de las políticas ambientales, de modo que en muchas ocasiones, las decisiones en materia de política ambiental se enfrentaron a tendencias, inercias y decisiones de política económica y social, en lugar buscarse la integración de objetivos (SEMARNAT, 2002).

Finalmente, en lo pertinente a la participación social en los procesos de ordenamiento ecológico, aunque la legislación ambiental establece dicha participación en la práctica ésta es muy débil, a pesar de las numerosas comisiones, comités y consejos de participación de los que dispone la política ambiental mexicana (Tabla 18). Son, por lo general, organismos burocráticos con poca vinculación social y en los que participan, además de los funcionarios responsables de la ejecución de la política algunos actores poderosos. Tampoco ayuda mucho a una gestión ambiental participante los instrumentos de participación establecidos por la legislación (Apéndice V). Se trata de mecanismos de carácter informativo e individual, muy alejados de los propósitos de legitimidad social que caracteriza a la política de OT, fundada en la participación activa de los actores sociales en la búsqueda de un compromiso de éstos con los objetivos del ordenamiento ecológico.



Tabla 18. Comisiones, comités y consejos de participación social en la política ambiental mexicana.

#	Comisiones, comités, consejos
1.	Comisión para el Desarrollo Sustentable;
2.	Comisiones de Delegaciones para la Protección del Ambiente;
3.	Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México;
4.	Consejo de Desarrollo Social en el Distrito Federal;
5.	Comité Técnico Consultivo para la Calidad del Aire;
6.	Consejo Técnico para la Comisión Nacional del Agua;
7.	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO);
8.	Consejo Consultivo Mexicano Fitosanitario;
9.	Consejo Consultivo Nacional Forestal Técnico;
10.	Comisión Nacional Forestal;
11.	Comisión Nacional para la Conservación de la Energía;
12.	Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en los Lugares de Trabajo;
13.	Comisiones de Salud y Seguridad en los Lugares de Trabajo;
14.	Comisiones Consultivas sobre Salud y Seguridad en los Lugares de Trabajo;
15.	Comisiones Consultivas Estatales sobre Salud y Seguridad en los Lugares de Trabajo;
16.	Consejo Nacional para la Protección Civil;
17.	Consejo General para el Bienestar; y
18.	Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Fuente: Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (2002)

#### 4.2.2 Política mexicana de ordenamiento territorial

En el año 2000, comienza en México a discutirse el tema del ordenamiento territorial. Por iniciativa de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se realizaron reuniones de trabajo de esta entidad con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO), orientadas a establecer un marco conceptual y metodológico de referencia para la formulación de programas estatales de ordenamiento territorial, produciéndose las primeras aproximaciones a una política mexicana de OT que se consolida en el actual Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-06.



#### 4.2.2.1 Programas estatales de ordenamiento territorial

Como resultado del trabajo del grupo interinstitucional de ordenamiento territorial (GIOT) integrado por SEDESOL, SEMANART, INEGI y CONAPO realizado en el año 2000 se producen unos términos de referencia para el ordenamiento territorial estatal que sirven de base al inicio de la formulación de los programas estatales de OT (PEOT). En dicho documento el ordenamiento territorial se define como un instrumento de política integral concebido como "una estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio" (GIOT, 2000).

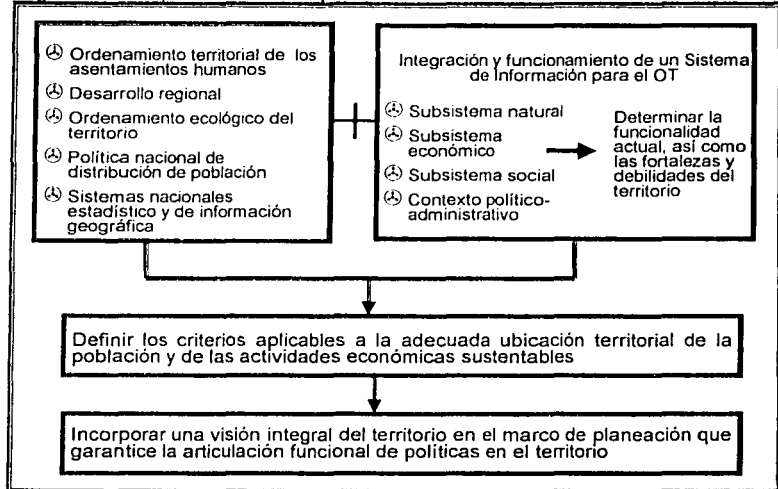
Bajo este concepto se consideran en el OT las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de desarrollo regional, de ordenamiento ecológico del territorio y de distribución de la población, en conjunto con los sistemas nacionales estadístico y de información geográfica; con la intención de incorporar una visión integral en la planificación que garantice la articulación funcional de políticas en el territorio y la definición de criterios aplicables a la adecuada ubicación territorial de la población y de las actividades económicas, en la búsqueda de un equilibrio inducido entre los recursos naturales, las actividades productivas, las condiciones ambientales y los asentamientos humanos, guiado por principios de sustentabilidad (Figura 23).

El concepto anterior se concreta en un objetivo general de "promover el mejoramiento del nivel de vida de la población, así como la integridad y funcionalidad de los ecosistemas naturales a largo plazo" (GIOT, 2000), que expresa en unos objetivos específicos, en términos de:

- Prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo del país.
- Consolidar los patrones viables de ocupación territorial.
- Inducir patrones de distribución de la población y actividades productivas cuya intensidad sea consistente con la potencialidad y vulnerabilidad del territorio (GIOT, 2000).

La consecución de estos objetivos se instrumentaliza, según el GIOT, a través de la planificación adecuada del uso de la tierra, la distribución espacial equilibrada de los proyectos de inversión, la eficiente organización funcional del territorio y la promoción de actividades productivas. El grupo interinstitucional destaca la visión prospectiva del ordenamiento territorial y define un marco metodológico con enfoque estructural y funcional para los estudios diagnósticos. Del mismo modo establece cuatro fases básicas para el proceso de ordenamiento territorial estatal:

Figura 23. Componentes básicos para el ordenamiento territorial mexicano



Fuente: GIOT (2000a)

- I. Caracterización y análisis de la ocupación del territorio
- II. Diagnóstico del sistema territorial
- III. Prospectiva de ocupación
- IV. Propuesta de modelo de ocupación (GIOT, 2000)

Durante el año 2000 el GIOT elaboró la guía metodológica para las fases I y II, con lo cual se puso en marcha la elaboración de los PEOT. En el año 2001, el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM-IGG) completa dicha guía con la correspondiente a las fases III y IV.

Como puede observarse, la política de ordenamiento territorial mexicana apenas está en ciernes. Aún no existe una política nacional, ni una Ley específica sobre estas materias, no obstante los estados ya han formulado o están formulando sus PEOT. Existe, en este sentido, cierta incertidumbre jurídica, debido a que mientras los programas de ordenamiento ecológico y de ordenamiento territorial de asentamientos se siguen formulando dada la exigencia legal que así lo establece, los PEOT no tienen un soporte jurídico específico, lo cual reproduce viejos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

problemas que han caracterizado a la planificación en México: las incoherencias jurídicas y administrativas. En el numeral 4.2.3 se desarrollan otros problemas y situaciones críticas que enfrenta la formulación y aplicación del OT en México.

#### 4.2.2.2 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006

Bajo el actual Gobierno del presidente Fox, el ordenamiento territorial<sup>47</sup> avanza en su conceptualización e inserción en el conjunto de políticas públicas. Un hecho clave en este sentido, lo constituye el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT 2001-2006), en el cual manteniendo la línea tradicional de desarrollo urbano-regional de los anteriores<sup>48</sup>, el OT se asume de manera más formal como una política de Estado.

El OT es visto en el PNDU-OT 2001-2006 como una política, una estrategia, un proceso y un método para orientar la evolución espacial de la economía y de la sociedad y promover nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural. También se considera que hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional (SEDESOL, 2001).

En cuanto política se considera que el OT permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En cuanto estrategia, se plantea que al considerar la dimensión espacial, no sólo hace compatibles sino también complementarias las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales (SEDESOL, 2001).

Los programas de ordenamiento territorial entran a ser la expresión de la política territorial, entendida esta última en términos de optimización del aprovechamiento del potencial de cada territorio y reducción de las disparidades entre ellos, a partir del reconocimiento de sus fortalezas y de sus oportunidades (desarrollo endógeno), la compatibilización de los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad territorial (SEDESOL, 2001). Bajo estos planteamientos, los objetivos del ordenamiento territorial se amplían respecto a los planteados por los PEOT, definiéndose cuatro objetivos esenciales:

- Propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades económicas consistentes con las potencialidades del territorio.

---

<sup>47</sup> Ahora denominado ordenación del territorio

<sup>48</sup> Programa hace énfasis en el desarrollo urbano regional a partir de 364 ciudades mayores de 15000 habitantes en las que habita el 66% de la población nacional y se genera poco más del 80% del PIB.

- Prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo territorial del país.
- Establecer mecanismos para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios básicos que mejoren la calidad de vida de la población.
- Fortalecer la gobernabilidad del territorio (SEDESOL, 2002).

Estos objetivos expresan una intencionalidad del ejecutivo federal por reconocer la espacialidad del desarrollo y dar un papel importante al OT en la búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado, conducente a un nuevo modelo territorial que oriente los procesos de ocupación del espacio, basado en el ordenamiento de los espacios urbano y rural del territorio nacional.

En este contexto, el OT mantiene el sesgo urbano-regional que le ha impreso su liga con la política de desarrollo urbano, pero ya se observa un leve reconocimiento de su carácter integral al vincularse con objetivos económicos y reconocerse su vínculo con el ordenamiento ecológico, aunque este último no tiene desarrollo alguno en el programa. Una novedad del PNDU-OT es la de plantear un "programa de ordenación del territorio" como expresión de la "Política de Ordenación del Territorio y Acción Urbana y Regional", con la misión de maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural (SEDESOL, 2001).

El PNDU-OT asigna a SEDESOL la tarea de instrumentar la Política de Ordenación del Territorio, para que sea complementaria a la Política de Desarrollo Urbano y Regional, a partir de cuatro principios de actuación institucional:

- Orientación espacial del desarrollo
- Organización de territorios de actuación
- Planificación y prospectiva del territorio
- Aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio en dos vertientes: Fondo Regional Compensatorio y Fondo Regional Estructurante (SEDESOL, 2001).

Estos principios se desarrollan a partir de trece líneas estratégicas que se pueden observar en la Tabla 19, las cuales, a juicio de SEDESOL (2001), definen el marco de actuación de la política de ordenación del territorio y constituyen "una misión específica sobre el territorio enmarcada dentro de una visión integral del proceso de ocupación del espacio". A partir de los principios y sus líneas estratégicas se advierten algunos progresos esperados para el 2006 en materia de política de ordenamiento territorial, asociados al "Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio", a la "Organización de los Territorios de Actuación", al "Proyecto Territorial de Nación 2025+" (PTN-2025+), a la "Ley de Orientación y Ordenación

Tabla 19. Principios, objetivos y estrategias del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México.

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN	OBJETIVO ESPECÍFICO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
ORIENTACIÓN ESPACIAL DEL DESARROLLO	Introducir la dimensión espacial en el proceso de desarrollo, con miras a la cristalización de un Proyecto Territorial de Nación de gran visión, a la luz de escenarios deseables y viables hacia el horizonte 2025.	<p>Organizar un gran acuerdo nacional para la Ordenación del Territorio.</p> <p>Elaborar un Proyecto Territorial de Nación (PTN – 2025 +)</p> <p>Elaborar cinco Programas Regionales de Ordenación del Territorio (PROT – 2025+)</p> <p>Elaborar y promover la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio (LOOST)</p>
ORGANIZACIÓN DE TERRITORIOS DE ACTUACIÓN	Adecuar la intervención pública sobre el territorio en función a las nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales presentes.	<p>Elaborar la prospectiva del territorio: potencialidades y limitaciones.</p> <p>Diagnosticar la estructura territorial y definir las dinámicas territoriales y las mutaciones territoriales.</p> <p>Articular acciones intersecretariales tendientes a la Ordenación del Territorio.</p> <p>Definir territorios de actuación.</p>
PLANIFICACIÓN Y PROSPECTIVA DEL TERRITORIO	Introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional.	<p>Elaborar Proyectos Estratégicos de Acción Regional [PEAR].</p> <p>Articular actores regionales.</p> <p>Promover y gestionar el Proyecto Colectivo de Región [PCR]</p>
APLICACIÓN DEL FONDO DE OT [FOT]	Equilibrar las oportunidades de los diferentes territorios urbano y regionales en función del Nuevo Federalismo.	<p>Fondo Regional Estructurante [FRE]</p> <p>Fondo Regional Compensatorio [FRC]</p>

Fuente: elaboración propia, a partir de SEDESOL (2001)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Sustentable del Territorio" (LOOST) y los programas regionales de ordenación del territorio (PROT) proyectados (Tabla 19).

Lo que se percibe es una intención del Gobierno Federal por avanzar en la construcción de una política nacional de OT, fundada en la confluencia de las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales, para lo cual se están promoviendo talleres regionales orientados a lograr un "Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio", que se exprese en un "proyecto territorial de Nación" cuyo horizonte de largo plazo se proyecta al año 2025. El proyecto territorial constituirá la expresión espacial del Plan Nacional de Desarrollo y tendrá como soporte legal la "Ley Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio" (LOOST), en la que está empeñado el actual gobierno. Con la LOOST se pretende determinar las competencias, los principios, las directrices y los mecanismos de financiamiento de la política de ordenamiento territorial; así como plasmar el modelo normativo y organizativo de la acción federal en concordancia con las atribuciones estatales y municipales.

Los elementos anteriores permiten observar una tendencia de cambio en la política urbano-regional mexicana, en el sentido de su transformación en política de ordenamiento territorial. De hecho en el PNUD-OT 2001-2006 es claro el énfasis puesto en dicha política, no obstante, existe el freno de la Ley General de Asentamientos la cual se encuentra rezagada frente a los avances conceptuales que desde el año 1999 se han venido dando en México en esta materia<sup>49</sup>. Por ello es importante la adecuación del marco legal existente, en la búsqueda de lograr a través de la LOOST definir con mayor precisión la articulación o fusión del OT con la política de ordenamiento ecológico y de asentamientos.

Se deberá buscar, en este sentido, la definición de una estrategia de OT fundada en la planificación de los usos del suelo urbano y rural en las escalas locales y la planificación urbana-regional y ambiental en las escalas regional y nacional, guiada por una estrategia que defina la imagen de país que se quiere en el largo plazo (proyecto territorial de nación).

#### 4.2.3 Debilidades del ordenamiento territorial en México

A pesar de que el ordenamiento territorial en México es una política incipiente, desde su origen enfrenta condiciones adversas que pueden afectar su efectividad. En este sentido, el OT como política pública no escapa a la problemática detectada en los casos del ordenamiento de asentamiento y ecológico. Conviene iniciar estableciendo la diferencia existente entre el ordenamiento territorial (OT) y sus antecesoras el ordenamiento ecológico territorial (OET) y el ordenamiento territorial de asentamientos humanos (OTAH).

---

<sup>49</sup> Desde el año 2000 se trabaja en México en los programas estatales de ordenamiento territorial

Tanto el OE como el OTAH plantean en su conceptualización, la concurrencia de objetivos ambientales, socio-económicos y territoriales. El OET establece lineamientos y estrategias ecológicas para el uso sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos. Por su parte, el OTAH busca entre otros objetivos, la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población y la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos; el OT, por su parte, reúne todos estos objetivos bajo un enfoque integrador con miras a proporcionar una marco territorial armonizador y articulador de las políticas sectoriales, incluidas las ecológicas y urbano-regionales.

La diferencia fundamental radica en que mientras en el OET y el OTAH prevalece la visión y actuación sectorial, el OT proporciona un nuevo marco conceptual, metodológico, técnico y operativo para interpretar y actuar sobre la problemática territorial en su complejidad e integridad. De acuerdo con los fundamentos teórico-conceptuales desarrollados en el capítulo primero, el OT no es un simple cambio de nombre, para seguir haciendo lo mismo en materia de planificación, tampoco es una mera herramienta de planificación, es ante todo una nueva estrategia de acción planificada que implica cambios de fondo en la manera de pensar y actuar en esta materia. Se trata de un proceso planificado, global, coordinado, prospectivo-estratégico y democrático, en el que el territorio no es un simple marco o escenario pasivo de las actividades que realiza la sociedad sino que es una manifestación de las mismas y, por tanto, no es posible resolver problemas sectoriales y territoriales del desarrollo vistos como elementos separados. A este respecto, Iracheta (1997:178), refiriéndose a la planificación espacial plantea:

"es el ámbito espacial donde se materializan las acciones del desarrollo, ya que es en los centros de población y en las regiones donde se localizan físicamente las actividades económicas y la población, y es en estas porciones del territorio donde se aprecian los impactos positivos y negativos de las acciones e inversiones públicas y sociales encaminadas a generar el desarrollo" (Iracheta, 1997:178).

Esta realidad plantea la necesidad de superar los manejos sectoriales que han dominado en la política territorial mexicana, los cuales aunque han avanzado en la valoración del medio ambiente y de los desequilibrios del desarrollo regional y urbano; sigue prevaleciendo en la gestión pública y en la regulación normativa la fragmentación que lleva a la situación actual de existir simultáneamente ordenamiento ecológico territorial, ordenamiento territorial de asentamientos y ordenamiento territorial propiamente dicho en el ámbito estatal.

Es clara la duplicidad de objetivos y acciones existente entre los actuales programas estatales de OT y los programas estatales de ordenamiento ecológico y de asentamientos humanos. De hecho los programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT) incorporan los objetivos de planificación del uso del suelo y manejo sustentable de los recursos naturales, así como los de desarrollo urbano y



económico-regional. Parten de considerar que debe existir una estrecha articulación entre las políticas sectoriales y las territoriales, de modo que el OT proporcione un marco de referencia espacial a las políticas globales y sectoriales y éstas, a su vez, establezcan directrices que deberán ser asumidas por el OT. Esta articulación debe manifestarse en el ámbito legal y administrativo. En el primero, de modo que exista una absoluta coherencia entre las leyes sectoriales y territoriales, y en el segundo, de manera que exista una organización institucional apropiada para la actuación coordinada tanto en sentido horizontal como vertical.

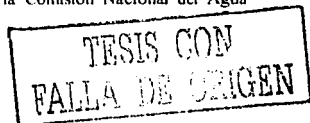
A pesar del carácter comprehensivo de los PEOT y de sus objetivos integrales de desarrollo territorial éstos no poseen aún en México valor jurídico, pues no existe una ley orgánica de ordenamiento territorial que le dé soporte a sus acciones, a diferencia del OET y del OTAH que poseen cada uno su propia ley. Ante la ausencia de un marco legal específico el OT se fundamenta en varias leyes: Ley de Planeación, Ley General de Población; Ley General de los Asentamientos Humanos; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y leyes y reglamentos en el ámbito estatal y municipal. Adicionalmente existen numerosas leyes sectoriales (Tabla 17) que también tienen ingerencia en el ordenamiento territorial. Tal cantidad de normas y organismos involucrados en la gestión del OT exige un esfuerzo de articulación y compatibilización que haga viable la política de ordenamiento, tema que se retoma en el numeral 4.2.4.

Algo similar ocurre con la gestión institucional del ordenamiento territorial. En la actualidad no existe una organización institucional adecuada que articule a las distintas secretarías y organismos del sistema de planificación y de gestión pública, de modo que se garantice la gestión coordinada y la coherencia en las decisiones e inversiones de las distintas secretarías que tienen ingerencia en los asuntos del OT<sup>50</sup>.

Adicionalmente, el ordenamiento territorial mexicano enfrenta otras debilidades ligadas a la manera como se ha venido realizando la planificación en este país. Se menciona, en este sentido, la dificultad para realizar procesos de planificación democráticos, pues generalmente la participación ciudadana, cuando ocurre, se limita a consultas inocuas. Es diciente en este sentido, el planteamiento de Jorge Gallegos quien afirma que aunque las normas establecen la participación democrática en la implementación de los planes y programas de planificación, en la práctica esto no se cumple a cabalidad, siendo las consultas sociales actos demagógicos. Agrega, el autor en referencia, que cuando el Estado actúa como

---

<sup>50</sup> Se destacan la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de gobernación (SEGOB), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Turismo (SECTUR) y la Comisión Nacional del Agua (CNA).



árbitro en la búsqueda de consensos sociales no es imparcial, defendiendo a menudo los intereses de los grupos más poderosos, afectando la realización de un verdadero proceso de planificación democrática (Gallegos, 1996:394). Este tipo de actitud va en contravía del carácter democrático del ordenamiento territorial y puede ser un factor de fracaso para éxito de dicha política.

Es diciente en este sentido, lo ocurrido en el año 2002 con el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de México. Se contrataron estudios de factibilidad para determinar la localización más óptima. Diversas empresas estudiaron los aspectos ambientales, técnicos, financieros, espaciales (accesibilidad, conectividad del lugar), administrativos, etc. y se concluyó que debía construirse en Texcoco. Lo que nunca consideraron dicho estudios fue el querer y las expectativas de los habitantes del lugar, es decir la viabilidad socio-política del proyecto en ese lugar. Pues bien, algunos grupos de ejidatarios de San Salvador Atenco, propietarios de terrenos que iban a ser expropiados o comprados para facilitar la obra, se opusieron de manera organizada y con movilizaciones permanentes a la construcción del aeropuerto, con tanta fuerza y decisión que forzaron al gobierno federal a parar el proyecto, a pesar de ser de interés nacional.

Puede mencionarse también la existencia de prácticas nocivas en la planificación global y sectorial mexicana que de mantenerse afectarán negativamente las posibilidades de éxito de los planes de ordenamiento territorial, especialmente en el ámbito municipal. Se mencionan en este sentido, el escaso rigor técnico con el que se realizan los planes de desarrollo municipal (Gallegos, 1996), así como la no continuidad en los planes. Cada tres o seis años, según se trate de municipios, estados o el gobierno federal, los nuevos gobernantes hacen omisión a los logros y grados de avance de las administraciones anteriores, es decir, aplican el criterio de borrón cuenta nueva (Gallegos, 1996); situación que va en dirección contraria a la visión de largo plazo del ordenamiento territorial.

Otro elemento importante lo representa la calidad del plan o programa en cuanto a la rigurosidad de los estudios diagnósticos de los que parte. En este sentido, Si bien es cierto que los programas estatales de OT poseen metodologías para orientar la realización de los estudios diagnósticos y prospectivos, existen serias dificultades en su aplicación, debido a las diversas interpretaciones que en los estados se ha dado a dicha metodología y a manejos inadecuados de las escalas de la información utilizada en relación con el tamaño de dichos estados.

En cuanto a la diversidad de interpretaciones y aplicaciones de la metodología, se puede ilustrar con el caso de la conformación de unidades de paisaje, la cual se ha hecho a partir de criterios y procedimientos en muchos casos alejados de la recomendación metodológica del Grupo Interinstitucional de OT (GIOT) y de la UNAM-IGg. En efecto, al revisar estos procedimientos en seis estados: Baja California, Campeche, Durango, Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala se encuentran dos procedimientos distintos: uno a partir de análisis e interpretación de cartografía temática e imagen de satélite (espaciograma), basados en métodos de

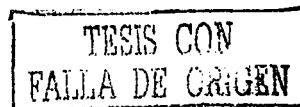
superposición cartográfica no computarizada; y otro que intenta seguir el procedimiento de la guía metodológica del GIOT, basados en sistemas de información geográfica, pero con interpretaciones disímiles (Tabla 20). El resultado son mapas de unidades de paisaje en muchos casos inoperantes para las finalidades del OT. Puede ser este el caso de los estados de Baja California, Tlaxcala y Durango, cuyas unidades de paisaje poseen un tamaño superior a los 400 km<sup>2</sup> por unidad, siendo en el caso de Baja California un valor diez veces mayor (Tabla 20).

A lo anterior se suma el hecho de que los PEOT se realizan a partir de información elaborada a escala 1:250 000, aunque los tamaños de los estados varíen considerablemente. En efecto, mientras estados como Coahuila, Chihuahua, Durango y Sonora poseen superficies superiores a 100,000 km<sup>2</sup>, otros como Aguascalientes, Morelos y Colima sus superficies son menores de 10,000 km<sup>2</sup>; no obstante, todos deben trabajar la información cartográfica a la misma escala. De hecho que para el último grupo de estados la escala en referencia es demasiado general para tomar decisiones de ordenamiento territorial.

TABLA 20. Procedimiento metodológico y tamaño relativo de las unidades de paisaje. PEOT, México.

Estado	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Procedimiento metodológico	Numero de unidades de paisaje	Tamaño relativo Km <sup>2</sup> /up
Campeche	56,798	Método GIOT no computarizado	4,352	13
Nayarit	26,908	Integración geomorfoedafología y vegetación	200	134
San Luis Potosí	63,038	Método GIOT	400	157
Durango	121,776	Método GIOT	302	403
Tlaxcala	4,037	Análisis e interpretación de cartografía temática e imagen de satélite (espaciomapa)	6	672
Baja California Sur	71,576	Análisis e interpretación de cartografía temática e imagen de satélite (espaciomapa)	16	4,473

Fuente: elaboración propia, con base en datos de los PEOT



Otra debilidad que se observa en la práctica incipiente del OT en México tiene que ver con el valor aplicado de los planes y programas. Lo que se observa en estos momentos es que los PEOT se han formulado en gran medida para cumplir los acuerdos que los estados adquirieron con SEDESOL, pero que carecen del valor de orientador de los programas sectoriales, en especial de los ecológicos y urbano-regionales, dándosele mayor importancia a estos últimos por el respaldo jurídico que tienen.

Finalmente cabe considerar la corrupción administrativa y la politiquería que caracteriza a la administración pública. En este sentido, México no se diferencia de lo que se observa en la mayoría de los países de América Latina. Gobernantes que, como lo afirma Gallegos (1996) refiriéndose a los planes municipales de desarrollo "no tienen la intención de servir sino de servirse" y no muestran el mínimo interés por que los planes y programas sirvan de guía al logro de objetivos que coadyuven a un mejoramiento real de las condiciones de vida de la población. Es común entre los gobernantes y la administración pública de México, el predominio de intereses individuales y electorales sobre el interés colectivo, siendo un criterio de decisión y acción el valor electoral de dichas decisiones y acciones. Esto constituye una amenaza para el ordenamiento territorial, pues se corre el riesgo de convertirse en fortín politiquero y si ello no es posible, entonces no existirá la voluntad política para implementarlos.

Todas las debilidades mencionadas constituyen un desafío para el desarrollo futuro de la política mexicana de OT, pues se desea que esta política sea exitosa deberán superarse. A continuación se desarrollan algunos de los retos que deberá enfrentar dicha política.

#### 4.2.4 Desafíos del ordenamiento territorial mexicano

A pesar de las bondades y de los cambios conceptuales, metodológicos y operativos que se observan en la incipiente política de ordenamiento territorial mexicana, la implementación de programas de OT no tendrá ninguna utilidad, si persisten los factores que han impedido la práctica exitosa de la planificación en este país. En este sentido, es indispensable desarrollar al menos seis requerimientos que se definen a continuación.

##### 4.2.4.1 Formular una estrategia nacional de ordenamiento territorial

Que defina una imagen objetivo del país que se quiere en el largo plazo y señale el camino que habrá de seguirse para llegar a él. Una estrategia pensada y concebida en términos de organización espacial del territorio, con una relación armónica y de interdependencia con las políticas globales y sectoriales de desarrollo. El PNDU-OT 2001-2006 contempla, en este sentido, el "Proyecto Territorial de Nación 2025+" el cual parece ir en esta dirección, no obstante, la utilidad de este proyecto va a depender de la manera como se resuelvan las profundas contradicciones inmanentes entre la lógica espacial y efectos territoriales

de la economía de mercado y la lógica espacial y objetivos del ordenamiento territorial. En la base de esta situación subyacen, al menos dos interrogantes estrechamente relacionados: ¿Para qué se va a ordenar el territorio? y ¿qué tipo de relación se plantea entre las políticas globales y sectoriales con las de ordenamiento territorial?.

Respecto al primer interrogante, si lo que se pretende es ordenar el territorio mexicano para acondicionarlo a la penetración del capital trasnacional entonces es poco lo que podrá esperarse de esta política en materia de combate a la pobreza, reducción de las disparidades del desarrollo regional y crecimiento ordenado de las ciudades, entre otros objetivos que se plantea alcanzar el PNUD-OT 2001-2006. en relación con el segundo interrogante lo ideal es que, como lo plantea Coraggio (1994; citado por Iracheta, 1997:178), tanto las políticas globales (económicas) como las sectoriales se subordinen a la política de ordenamiento territorial de modo que el OT sea el hilo conductor, organizador del proceso de planificación del desarrollo. No es fácil, sin embargo, que esto ocurra en una sociedad en donde sus gobernantes tradicionalmente han desconocido al territorio en su visión de país y menos aún, cuando el estado al adoptar el modelo económico neoliberal renuncia en gran medida a su poder de actuación territorial y deja en las fuerzas del mercado dicho poder.

Bajo tales circunstancias es de esperar que con el OT ocurra lo mismo que con las políticas regionales, urbanas y ambientales de México que cuando han chocado con los intereses de grupos económicos poderosos, dichas políticas se subordinan al interés de estos grupos, se matizan o simplemente se desarrollan de manera tan general y vaga que se vuelven inútiles.

#### 4.2.4.2 Ordenar el marco jurídico-legal

Es necesario integrar, armonizar y simplificar la legislación que regula las actuaciones globales, sectoriales y territoriales, a partir de una Ley Federal de OT y las respectivas Leyes Estatales y planes municipales. Dicha ordenamiento comenzará por integrar las leyes ambientales y urbano-regionales en una sola ley que además de armonizar el sinnúmero de leyes sectoriales existentes, defina con claridad los ámbitos territoriales para la formulación de los programas de OT y sus alcances, así como las competencias de los distintos órdenes de gobierno encargadas de formularlos y ejecutarlos y la organización institucional para la gestión e instrumentación. El PNDU-OT 2001-2006 se ha propuesto, en este sentido impulsar una iniciativa de "Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio" (LOOST), la cual puede ser la oportunidad para lograr el ordenamiento del marco legal que se plantea; no obstante, se requiere que exista una claridad conceptual sobre el tema en el Congreso de la Unión.

#### 4.2.4.3 Reorganizar la estructura institucional de la gestión pública

La política de ordenamiento territorial actualmente en ciernes en México, exige para su implementación exitosa redefinir la actual organización institucional de la gestión pública existente, para lo cual la LOOST puede también ser una oportunidad. Conviene en este sentido crear una Comisión Federal de Ordenamiento Territorial en la que tengan asiento las distintas secretarías cuyas políticas sectoriales tengan efectos territoriales y los organismos técnicos productores de información territorial. Se trata de armonizar en este organismo los objetivos del plan de desarrollo con los de los programas sectoriales y territoriales, de modo que exista coherencia en la gestión pública y compatibilidad entre los distintos planes y programas.

#### 4.2.4.4 Avanzar en la práctica democrática del ordenamiento territorial

La ejecución exitosa de programas de ordenamiento territorial supone un compromiso de las distintas fuerzas sociales involucradas y voluntad política para llevarlo a cabo. Es decir, deben ser planes legitimados a partir de acuerdos o pactos entre los distintos actores sociales. Acuerdos que deberían ser guiados por la búsqueda de los escenarios más convenientes para la sociedad en su conjunto, establecidos bajo los principios de prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. La clave para lograr estos acuerdos está en la concertación de las acciones ordenadoras y en ofrecer alternativas o soluciones para resolver los efectos negativos que dichas acciones le generen a algunos actores sociales. Esto implica avanzar en la construcción de una sociedad civil actuante y consciente de sus derechos y en la construcción de verdaderos espacios democráticos en los que la participación social en la formulación de los programas de ordenamiento no sea a través de meras consultas públicas sin ningún efecto en la toma de decisiones.

#### 4.2.4.5 Formular con rigor técnico-científico los programas de OT

La formulación e implementación de programas de OT exige el manejo de cuantiosa información, generalmente especializada (mapas). De la calidad de dicha información va a depender, en gran medida, la calidad del conocimiento utilizado en la elaboración de los programas. En tal sentido, se requiere consolidar un sistema nacional de información territorial, encargado de producir la información requerida, así como indicadores y estándares que permitan la compatibilización y transferencia de los datos que producen las distintas entidades. Debe existir una gran fluidez de información entre las instituciones y una actitud abierta al intercambio de información y a la realización de acciones complementarias y coordinación estrecha en la elaboración de estudios diagnósticos y prospectivos que demandan los programas de OT. Desde hace varios años México trabaja en el establecimiento de un sistema de infraestructura de datos espaciales lo cual es una fortaleza para la consolidación del sistema nacional de información planteado.

#### 4.2.4.6 Propender por la visión prospectiva y continuidad de los programas

Una de las características más comunes en las políticas de OT en el mundo es su visión prospectiva, de largo plazo. Se trata de evitar al máximo que los hechos del futuro lleguen por sorpresa. Distinguir en el presente hechos portadores de futuro y diferentes alternativas de escenarios para escoger el que se quiere y prepararlo, guiados por el principio de que el orden territorial futuro no se prevé sino que se construye.

Los programas de ordenamiento territorial mexicanos deberán incorporar una imagen objetivo de largo plazo, a cuyo logro contribuirán los planes económicos globales y los programas sectoriales. El PNUD-OT 2001-2006 es reiterativo en este sentido, al plantear el "Proyecto Territorial de Nación 2025+" con una horizonte de tiempo al 2025. Adicionalmente, uno de los principios establecidos por el PNUD-OT para la política nacional de OT es precisamente la "planificación y prospectiva del territorio", cuyo objetivo es el de "introducir una visión más estratégica y prospectiva del territorio y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional" (SEDESOL, 2001). Sin embargo, la introducción de una visión prospectiva en el ordenamiento territorial exige la continuidad en el tiempo de los programas en lo referente a sus escenarios de largo plazo, lo cual enfrenta serias dificultades en México, asociadas a las actitudes tradicionales de los gobernantes, quienes al asumir el poder detienen y archivan los proyectos, programas o planes de su antecesor, en especial cuando éste es de un partido político distinto, por considerar que éstos no reflejan su gestión o sus intereses de gobierno.

## 5. CONCLUSIONES

Después del análisis realizado de las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial, así como los estudios de caso de Colombia y México y la revisión de la experiencia europea se tienen elementos relativamente suficientes para una síntesis final, conclusiva, en torno a los interrogantes que motivaron la presente investigación, así como de otros elementos reveladores del carácter de las políticas latinoamericanas y europeas, aspectos que se tratan a continuación.

### 5.1 HILOS CONDUCTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

A) El surgimiento de las políticas de ordenamiento territorial en América Latina se debió en gran medida a la necesidad de enfrentar los cada vez más crecientes y complejos problemas territoriales, originados por el modelo económico de "crecimiento hacia adentro", ligado al fracaso de experiencias planificadoras que buscaron resolverlos.

En efecto, los embriones de estas políticas en los países de América Latina surgen como resultado de los efectos territoriales negativos del modelo económico de sustitución de importaciones, aplicado durante gran parte del siglo pasado en estos países. Dicho modelo condujo a un proceso de industrialización y concomitantemente a un acelerado proceso de concentración de población en las principales ciudades que llevó a serios problemas territoriales tales como el deterioro de los recursos naturales en amplia zonas, el desequilibrio espacial del sistema urbano, la concentración geográfica de las actividades productivas, la segregación socioespacial regional y urbana y el crecimiento desordenado de las ciudades.

Frente a tales problemas, los países latinoamericanos ensayaron distintas opciones planificadoras: planificación económica-regional, ambiental, urbana-regional, urbanística, sin que los problemas mencionados se solucionaran o por lo menos se detuvieran. Es en este contexto que surgen los primeros intentos de políticas de ordenamiento territorial, en un esfuerzo por desarrollar un tipo de planificación más integral, con visión espacial, democrática y prospectiva y con fuerte énfasis en los problemas urbanísticos en sus inicios, que luego se amplía al incorporar objetivos de desarrollo sustentable en la década de los ochenta y noventa.

B) Concomitante con lo anterior, el ordenamiento territorial se desarrolla en América Latina como una política de planificación que integra objetivos ambientales (planificación física-espacial) y territoriales (planificación urbana-regional), en función de la escala, predominando en las escalas locales la planificación física-espacial con fuerte contenido urbanístico y en las escalas



regionales la planificación urbana-regional y ambiental que busca una ocupación sustentable del territorio y un mayor equilibrio en el desarrollo regional. A pesar de ser una nueva opción de planificación que incorpora elementos de las políticas mencionadas arriba, el ordenamiento territorial debe coexistir con las políticas que le antecedieron, lo cual ha planteado serios problemas operativos en la implementación de los planes, los cuales se plantean más adelante.

## 5.2 CONCEPCIÓN Y ALCANCES DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y LATINOAMERICANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En general se puede afirmar que el ordenamiento territorial (OT) es un proceso de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende lograr y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. La investigación puso al descubierto un conjunto de rasgos a partir de los cuales es posible una aproximación global de la concepción y alcances de las políticas europeas y latinoamericanas de ordenamiento territorial. A continuación se plantean las conclusiones a las que se llegó.

### 5.2.1 Concepción y alcances de las políticas europeas

A) El surgimiento de las políticas europeas estuvo inicialmente ligado a la evolución de las políticas económicas regionales y urbanísticas iniciadas a comienzos en los años 30 del siglo XX, tras la depresión de 1929 y las consecuencias espaciales de las dos guerras mundiales que devastaron amplios territorios europeos, lo que hizo inaplazable la necesidad de reconstruir dichos espacios, así como ordenar el crecimiento urbano y demográfico y corregir algunos efectos espaciales negativos resultantes del libre juego de las fuerzas económicas que por esa época constituía el modelo económico dominante. Este énfasis inicial hacia la década de los setenta es reforzado con objetivos ambientales, dándose de este modo los insumos clave a partir de los cuales se fue tejiendo paulatinamente la actual política de ordenamiento territorial en la que prevalecen dos enfoques: uno en el sentido de planificación física en los ámbitos local, subregional, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal; y el otro en términos de planificación económica y social orientado a garantizar el equilibrio en el desarrollo regional, a partir de la territorialización de los presupuestos y las inversiones.

B) Los contenidos de los planes de OT varían en función de los grados de desarrollo alcanzados por las distintas regiones de cada uno de los países

estudiados. En las regiones más desarrolladas, por ejemplo los länder alemanes, predominan los aspectos ecológicos del desarrollo socioeconómico y en las menos desarrolladas, por ejemplo en algunas comunidades autónomas españolas, los planes de OT deben atender, además de los objetivos que le son inherentes, otros dirigidos a la superación de carencias en infraestructuras y equipamientos y al logro de un desarrollo equilibrado y una mayor cohesión e integración del territorio.

C) En general, las políticas de ordenamiento territorial de los once países europeos estudiados presentan unas condiciones mucho más avanzadas que las observadas en los países latinoamericanos sometidos también a estudio. Esto es evidente en el alto nivel de descentralización y la amplia cobertura territorial de los planes; la regulación jurídica sistemática y completa; el marco institucional consolidado para la coordinación vertical y horizontal y la alta participación social en la formulación de los planes subregionales y locales. Tales condiciones distan significativamente de la realidad latinoamericana, donde las políticas de OT carecen aún de la solidez y de madurez como se establece más adelante.

### 5.2.2 Concepción y alcances de las políticas latinoamericanas

A) Las políticas latinoamericanas de OT se encuentran en un estado incipiente. Tal situación se manifiesta en la ausencia de una política nacional específica en la mayoría de los países examinados, así como de un cubrimiento territorial escaso con planes específicos de OT, una ausencia de leyes específicas y de una organización institucional para la gestión, así como una visión prospectiva y participación social limitada, aspectos que se retoman en el apartado siguiente.

B) Se observa en las políticas latinoamericanas de OT de los 18 países examinados la ausencia de unidad de criterio en la concepción y alcances de esta política, lo cual proviene de las diversas maneras como en estos países se fue tejiendo el surgimiento de dichas políticas. En la mayoría de los casos se trata de una mutación de aproximaciones sectoriales de carácter urbanístico, económico-regional o ambiental, que se intentan integrar o articular, guiados por principios de desarrollo sostenible y/o de protección de los recursos naturales y de recuperación y control de condiciones ambientales adversas.

C) Prevalce en las políticas mencionadas, la concepción del OT como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial, mediante la cual es posible dar un tratamiento integral a la problemática de los territorios; utilizando como estrategia la planificación física espacial, en los ámbitos locales y subregionales, dentro de un contexto ambiental (desarrollo sustentable). No obstante, en su instrumentación, no existe claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo que lleva a que a menudo el OT se confunda con la planificación ambiental, el urbanismo, la división político-administrativa y la descentralización administrativa. Aún se está lejos de concebir el plan de OT como un marco orientador de las políticas sectoriales en la búsqueda

de una ordenación integral del territorio. No obstante, existen intenciones manifiestas por establecer estrategias de articulación entre las políticas sectoriales y territoriales. Son básicamente dos las aproximaciones que se detectaron en las legislaciones del OT existentes y en ciernes, las cuales han sido denominadas en este estudio como integración operativa e integración funcional.

La articulación operativa busca mantener la separación entre las políticas sectoriales y plurisectoriales y las de ordenamiento territorial, pero bajo unas relaciones de interdependencia, de modo que el OT establece un marco de referencia territorial para los planes sectoriales y coordina/armoniza la incidencia territorial de éstos, pero, a su vez, toma en cuenta las previsiones de los planes sectoriales y procura insertarlas dentro de una concepción territorial de carácter globalizador y armonizador. Esta aproximación es manifiesta en los proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial de Bolivia y Costa Rica, en la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela. La articulación orgánica, por su parte, va más allá de las relaciones de complementariedad entre los planes sectoriales y territoriales para plantear la integración funcional de éstos, bajo criterios estratégicos y/o ambientales. De este modo, el plan de ordenamiento incorporará en sus estrategias y regulaciones los objetivos urbano-regionales, urbanísticos y ambientales en lo referente a su espacialidad, aunque las políticas sectoriales siguen operando en lo concerniente a sus objetivos estructurales. Esta aproximación es evidente en los programas estatales de ordenamiento territorial de México, así como en el Anteproyecto de Decreto de Ley de Planificación Física de Cuba y en el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Uruguay.

D) Es evidente, también, en las políticas latinoamericanas de OT, la prevalencia de una excesiva amplitud de dichas políticas, la cual raya en la ambigüedad y el eclecticismo; al combinarse objetivos de distintas políticas sectoriales y territoriales, sin que exista una delimitación clara. El OT se concibe de igual manera como un instrumento y/o estrategia para el desarrollo sustentable, el desarrollo regional equilibrado, la descentralización administrativa y el mejoramiento de las condiciones de vida; aspectos que de hecho son determinados por el modelo económico imperante.

E) El territorio es concebido en las políticas latinoamericanas de OT de manera imprecisa y corta, generalmente entendido como el ámbito jurisdiccional de las distintas entidades territoriales sobre las que operan las actuaciones administrativas. Se trata, entonces, de un espacio banal o espacio contenedor, pasivo y neutro en el que se localizan hechos, perdiéndose de vista que se trata de un espacio geográfico que, como lo define Méndez (1988), constituye un conjunto articulado de elementos naturales, socioeconómicos, culturales y político-administrativos, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización e interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas, que formalizan unas determinadas estructuras o formas socioespaciales cambiantes en el tiempo (procesos).

El concepto de territorio trasciende, entonces, la visión de los simples límites de las entidades territoriales o los ámbitos jurisdiccionales de las entidades político-administrativas y, concomitantemente, no se trata de reordenar la división territorial de los países (visión reduccionista) sino de ordenar la ocupación humana y el uso que los hombres y mujeres, las fuerzas sociales le dan al territorio, incluidos los soportes naturales, culturales y político-administrativos sobre los que descansa tal ocupación. El ordenamiento se enfrenta, entonces, a una realidad compleja y conflictiva. Mientras más humanizado sea el territorio, más complejo será su ordenamiento pues mayores serán los intereses en juego y las contradicciones sociales frente a la imagen objetivo a lograr.

F) Se infiere de los contenidos de las políticas y normas que regulan el OT latinoamericano el desconocimiento de otra de las cualidades fundamentales del territorio, clave para el éxito de una política de OT: la diversidad. En este sentido, se parte de considerar que no todos los territorios de un mismo país presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas. Generalmente concurren espacios geográficos altamente contrastados en cuanto a su momento de desarrollo: unos estrechamente ligados a formas avanzadas del modo de producción capitalista, otros en los que se presentan aún formas productivas y de comportamiento social con características feudales o semif feudales, otros en los que el efecto depredador de la sociedad no es muy notable (espacios naturales). Del mismo modo, se presentan espacios sociales y culturales diversos: territorios indígenas, espacios de comunidades mineras, pescadoras, espacios de minifundios, zonas de colonos, etc. También se presenta diversidad desde el punto de vista de las condiciones naturales del territorio: unos con alta diversidad biológica y riquezas naturales, otros con serios procesos degradativos y fuertes limitaciones de recursos naturales y, entre ellos, una gama de unidades territoriales diversas.

Cada uno de estos espacios plantea condiciones particulares en su organización y funcionamiento, en su posición en el sistema económico, en la visión del mundo de sus gentes, en su problemática y, en consecuencia, se les debe dar un manejo que responda a sus particularidades, buscando aprovechar al máximo las potencialidades y superar las limitaciones. Las políticas y planes de OT de los países de América Latina, a diferencia de lo que ha ocurrido con las políticas sectoriales, no pueden ignorar esta diversidad. En esto radica una de las diferencias esenciales entre la visión sectorial y la territorial del desarrollo. El OT al dar un marco territorial a los planes sectoriales indica a éstos las estrategias y proyectos más apropiados para cada unidad territorial particular. Ello plantea la necesidad de valorar las potencialidades y limitaciones de las diversas unidades territoriales detectadas en el territorio, respecto a distintos usos posibles; de modo que se permita a las políticas de vivienda, de servicios públicos y sociales, de infraestructura de transporte, así como las políticas de manejo ambiental, saber qué usos dar al territorio, en dónde localizar los equipamientos, cuáles son los

problemas más críticos y prioritarios, así como la naturaleza y dimensiones de la infraestructura de acuerdo a las particularidades regionales.

G) Asociado al carácter prospectivo de la política de OT es notable la deficiencia con la que se están concibiendo dichas políticas en los países latinoamericanos, especialmente en cuanto a la planificación a largo plazo y la gestión para lograrla. Respecto a la planificación a largo plazo, con excepción quizás de México donde los programas estatales de ordenamiento territorial están planteando una imagen objetivo concebida a 25 años con imágenes intermedias (mediano plazo) a 10-15 años; en lo demás países en los que ya existe una política de OT o está en ciernes esta imagen objetivo está ausente o se visiona a un máximo de 10 años, lo cual dista mucho de las visiones de largo plazo que caracterizan a las políticas europeas de OT, donde se piensa el futuro a 30, 40 ó 50 años. De hecho para los países de América Latina, dada su inestabilidad económica y dependencia de las economías más desarrolladas, la realidad futura se hace muy difusa después de quince años. No obstante, es imprescindible en el propósito de planificación territorial a largo plazo pensar modelos territoriales a alcanzar en 15-25 años.

En este contexto, no es entendible que los países latinoamericanos desarrollen procesos de ordenamiento territorial, sin que exista una imagen objetivo de largo plazo, un proyecto político de Nación que indique el rumbo hacia el cual se dirigen, resultado de una reflexión prospectiva que involucre a todas las regiones, según sus condiciones de desarrollo y necesidades específicas, es decir, atendiendo a la diversidad del territorio nacional, así como a la solidaridad y complementariedad regionales. En cuanto a la gestión para lograr los objetivos de largo plazo es evidente en los países estudiados una ausencia de continuidad en los planes que impide el logro de dichos objetivos. No se planifica a largo plazo, y el corto y mediano plazo, están desvinculados de los presupuestos y programas de inversión que los hacen viables.

### 5.3 FACTORES QUE CONDICIONAN LAS POSIBILIDADES DE ÉXITO DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA:

Históricamente la planificación en América latina, en sus diversas manifestaciones, ha adolecido de serias debilidades para su implementación exitosa. Por un lado se ha pretendido resolver a través de este instrumento problemas del desarrollo, cuyas soluciones escapan a sus posibilidades. También se han formulado y ejecutado los planes, en gran medida ignorando las condiciones reales existentes, siendo, por tanto, planes poco aplicables. Del mismo modo, ha sido frecuente la desvinculación o vinculación débil entre los organismos de planificación y los responsables de la ejecución, dándose en la práctica acciones aisladas de las diferentes instituciones que intervienen en la ejecución. Otras debilidades tienen que ver con la ausencia de integración de la planificación económica, social y física; asimismo, la falta de coordinación de los planes a largo plazo, con los de

mediano y corto plazo; y la escasa inserción de la planificación en el ámbito local y de la planificación regional en la planificación global.

En el presente apartado se presentan las conclusiones a las que se llegó respecto a los factores que condicionan las posibilidades de éxito de las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Esta búsqueda constituyó una actividad clave de la presente investigación. Se parte de considerar que aún es muy temprano para tener una evaluación certera del éxito o fracaso de estas políticas, dado su carácter incipiente en la región. Pero ello no obsta para proponer unos juicios valorativos elaborados a partir de las intenciones manifiestas en las normas y políticas establecidas, así como en las aplicaciones de algunos países como Venezuela, Bolivia, Colombia, México y Argentina.

Se han organizado las conclusiones en cuatro acápites que tienen que ver con las condiciones de gestión administrativa y cultura de planificación, la capacidad técnica y presupuestal y con los condicionamientos y restricciones que imponen las estructuras económica y sociopolítica.

### 5.3.1 Gestión administrativa y cultura de planificación

A) Es notable en los países latinoamericanos el predominio de una visión sectorial del territorio que se expresa en la gestión planificadora y en la inexistencia de una organización administrativa que favorezca la gestión integral del OT. Concomitantemente, prevalece en las instituciones latinoamericanas la inexperiencia en el trabajo interinstitucional así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado e interdisciplinario. Son evidentes, en este sentido, los "cortos circuitos" existentes en la comunicación interinstitucional e, incluso, entre las propias dependencias de un mismo organismo o entidad de un país. Del mismo modo, son comunes en la mayoría de los países latinoamericanos examinados los celos de las instituciones en relación con sus competencias y la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia de información y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc., situación que afecta seriamente la elaboración de productos diagnósticos integrados requeridos como apoyo a la toma de decisiones del ordenamiento territorial. Este patrón de gestión administrativa hace necesario generar una nueva cultura de la planificación orientada a facilitar las relaciones interinstitucionales y trabajos interdisciplinarios que hagan posible la acción coordinada, la coherencia y la sinergia que exige la gestión del OT.

B) Es evidente, también, el desligamiento de los contenidos de los planes de los procesos reales que ocurren en el territorio y el no cumplimiento de los mismos. Los planes son elaborados normalmente como un requisito para justificar inversiones, recibir presupuestos, préstamos, etc.; pero no como una guía para la acción. Este es uno de los grandes riesgos que enfrenta la política de ordenamiento territorial, que los planes sean técnicamente muy bien elaborados, pero que no se cumplan y que, además, no pase nada por su incumplimiento; lo

cual es más seguro en escalas regionales, donde dichos planes suelen tener un carácter indicativo para los actores privados a quienes va dirigido. Esta situación se hace más dramática bajo el actual modelo económico neoliberal, donde el estado abandona su intervención reguladora sobre la economía para dejarla a las fuerzas reguladoras del mercado, las cuales no se guían por los beneficios de la colectividad, ni por la conservación de los recursos naturales.

C) Con excepción de Venezuela y parcialmente de Colombia, predomina en los países estudiados la práctica de la ordenación territorial sin respaldo legal propio (normas específicas reguladoras), situación que manifiesta una debilidad normativa de esta práctica de la planificación en los países latinoamericanos y, en consecuencia, serios obstáculos para la articulación con las otras prácticas de planificación. Es diciente el caso mexicano donde el OT carece de soporte jurídico, en tanto que sí lo tienen los programas de ordenamiento de asentamientos y los programas de ordenamiento ecológico. Ante la ausencia de soportes legales específicos, integradores, las políticas de OT se desarrollan bajo el amparo de innumerables normas (Bolivia y Chile, por ejemplo), generalmente contradictorias y dispersas que plantean la necesidad de integrar, armonizar y simplificar la legislación que regula dichas actuaciones, a partir de una ley orgánica de OT.

D) Con excepción de Bolivia, Venezuela y Cuba, es común que la práctica ordenadora no abarque la totalidad de las distintas instancias territoriales de los países: nacional, regional, departamental (estatal, provincial) y municipal, según cada caso. En Uruguay, por ejemplo, solo algunos departamentos como Montevideo elaboran planes de ordenamiento, algo similar ocurre en México, donde solo se realizan programas de OT en las entidades federativas. En Argentina y Nicaragua se realizan planes en los ámbitos departamentales y municipales, pero no existe política nacional. En Colombia se realizan planes municipales que incluyen la ordenación urbana y se dan directrices departamentales, sin que exista una política nacional. En Costa Rica se realizan planes reguladores cantonales con fuerte énfasis urbanístico y no existen lineamientos departamentales ni nacionales. Todo esto conduce a una práctica espacialmente fragmentada del ordenamiento, que en nada contribuye al manejo coherente del territorio.

E) Finalmente, es creciente la tendencia a vincular al ordenamiento territorial con las políticas de descentralización administrativa (Colombia, Argentina, Honduras, Venezuela, República Dominicana, entre algunos), en muchos casos con un enfoque reduccionista. Tal situación denota la dificultad de nuestros gobernantes y políticos para entender que la división territorial de la nación y la descentralización no son el ordenamiento territorial *per se*, sino una condición necesaria de éste. Las entidades territoriales y administrativas son espacios que delimitan la actuación de la administración pública y vertebran el sistema político-administrativo. Sus límites y formas de organización son parte del territorio y, como tal, parte del ordenamiento territorial, pero no lo esencial; lo más importante son las estructuras y procesos presentes en estos territorios. Es a la solución de las desigualdades del

desarrollo territorial y a las formas injustas de apropiación del territorio y de distribución de los recursos fiscales entre las entidades territoriales hacia donde debe apuntar la política de ordenamiento, vistos estos problemas de manera integral y no reduccionista.

### 5.3.2 Capacidad técnica y presupuestal

A) Los planes y programas de OT exigen el manejo de cuantiosa información, generalmente espacializada (mapas). De la calidad de dicha información va a depender, en gran medida, la calidad del conocimiento utilizado en la elaboración de los planes. No hay duda de que aquí existe otra dificultad para la implementación exitosa del OT en América Latina. La mayoría de los países latinoamericanos estudiados carecen de sistemas nacionales de producción de información territorial que articulen a las diversas instituciones, que desde perspectivas sectoriales, generan dicha información. A menudo es imposible integrar información de distintas entidades, por no corresponder en sus formatos, escalas, fechas, etc. Del mismo modo, existe una tendencia en los diagnósticos a dar mayor importancia a las características cuantificables y medibles, llegando a veces a extremos de condicionar los análisis y evaluaciones territoriales a los formatos, indicadores y posibilidades que establecen los sistemas de información geográfica, sacrificando cualidades no medibles (estructurales, relacionales, culturales, históricas) muy significativas en la comprensión e interpretación adecuada de la problemática territorial.

Lo anterior plantea la necesidad de consolidar sistemas nacionales de información territorial, encargados de producir la información requerida, así como indicadores y estándares que permitan la compatibilización y transferencia de los datos que producen las distintas entidades. Complementariamente debe existir una actitud abierta que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión en un mismo ámbito territorial y entre los distintos ámbitos, así como la sinergia asociada a la complementación de acciones y que evite la entropía de información y duplicidad de esfuerzos, propia de las actuaciones descoordinadas y desarticuladas que han predominado en la historia de la planificación en América Latina.

B) Otro obstáculo mayúsculo que enfrentan las políticas latinoamericanas de OT es el presupuestal. Esto quedó en evidencia en el estudio del caso realizado en Colombia, donde se observaron dos limitaciones clave para la formulación de los planes de ordenamiento territorial: la escasez de recursos económicos y la baja capacidad técnica para asumir el proceso, especialmente en los municipios menores de 30.000 habitantes, los cuales representan casi el 70 por ciento de los 1200 municipios existentes. Los exiguos presupuestos y la baja capacidad técnica y administrativa explican la imposibilidad de estos municipios por desarrollar procesos de ordenamiento territorial exitosos en cuanto a la calidad de la propuesta y ejecución de la misma.



### 5.3.3 Estructura económica

Son evidentes las limitaciones que enfrenta la política latinoamericana de OT asociadas a la compatibilidad entre los objetivos del desarrollo económico y los del ordenamiento territorial. En este sentido, es sabido que el ordenamiento territorial es al mismo tiempo un orden territorial resultante de acciones económicas tanto públicas como privadas y de políticas públicas sectoriales, como una política pública para inducir cambios en dicho orden. Ello deja en claro la relación entre los problemas territoriales con la lógica del proceso económico capitalista, recreada sobre la base de la acumulación y búsqueda del máximo beneficio en el menor tiempo y al menor costo posible, aspectos que restringen las posibilidades de un OT que favorezca el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente; situación que se acentúa en la fase del capitalismo global donde el salvajismo de este modo de producción alcanza su máximo poder impositivo y destructor.

En este contexto, las políticas latinoamericanas de OT enfrentan el desafío de compatibilizar los objetivos del modelo de apertura económica con los objetivos del ordenamiento territorial. Es posible que en este sentido ocurra una de tres posibilidades: a) que dichas políticas se orienten a generar un orden territorial que satisfaga las necesidades territoriales del gran capital, b) que oriente la proyección espacial de la política económica, mediante relaciones de complementariedad, pero subordinada a la política económica y c) que se erija como una alternativa y estrategia de desarrollo sostenible y, en consecuencia, que integre a la política económica global y las políticas sectoriales bajo su concepción.

Lo ideal es esta última opción, de modo que el OT establezca un marco de referencia territorial para los planes económicos y sectoriales y coordine y armonice la incidencia territorial de éstos, pero, a su vez, tome en cuenta las visiones de los planes sectoriales y procure insertarlos dentro de una concepción territorial de carácter globalizador y armonizador. No es fácil, sin embargo, que esto ocurra en países donde sus gobernantes tradicionalmente han desconocido al territorio en su visión de país y menos aún, cuando el estado al adoptar el modelo económico neoliberal renuncia, en gran medida, a su poder de organización del espacio y deja en las fuerzas del mercado dicho poder. Bajo tales circunstancias es de esperar que con el OT en América Latina ocurra lo mismo que con las políticas regionales, urbanas y ambientales de México y Colombia que cuando han chocado con los intereses de grupos económicos poderosos, dichas políticas se subordinan al interés de estos grupos, se matizan o simplemente se desarrollan de manera tan general y vaga que se vuelven inútiles.

No es claro aún cual de estos caminos seguirán los países latinoamericanos en sus políticas de OT. No obstante, se observan en Uruguay tendencias que apuntan en dirección a la última opción planteada, básicamente en el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que se discute en el Congreso de dicho país.

Si se optara por la primera opción, la política de OT prácticamente desaparecería al fundirse con la política económica bajo la égida de esta última, limitándose al reconocimiento de la espacialidad del desarrollo y a la búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado, con lo que se reduciría a un instrumento de desarrollo económico-regional muy similar a las políticas de desarrollo regional. De este modo, el OT perdería su esencia y su utilidad como alternativa de planificación territorial. Es una opción que no aparece en ninguna de las políticas latinoamericanas de OT existentes, pero que se encuentra en ciernes en la nueva visión del OT que impulsa el actual Gobierno de México, manifiesto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT 2001-2006).

### 5.3.4 Estructura sociopolítica

#### 5.3.4.1 Participación social

La participación social en los procesos de planificación en general y de OT en particular en los países latinoamericanos es débil. No existe en la mayoría de los países examinados una cultura de la planificación democrática, predominando el ejercicio tecnocrático e impositivo, alejado de los procesos reales y de las expectativas de los actores sociales, quienes cada vez exigen más espacios de participación en la toma de decisiones que atañen a sus territorios. Como consecuencia de lo anterior prevalece en las políticas, planes y programas, la visión de territorio y objetivos que poseen las instituciones públicas responsables de los planes, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción ordenadora del Estado. En este sentido, es común en los países latinoamericanos, que los actores poderosos (grupos económicos, políticos, del sector público, etc.) presionen sobre los agentes planificadores para inducir proyectos de inversión del sector público y cambios en los usos del suelo en una dirección favorable a sus intereses individuales. También es común que los agentes planificadores sean proclives a actuar en función dichas presiones.

Lo anterior hace evidente el gran desafío que tienen las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial, especialmente en los ámbitos locales y subregionales, escalas en las cuales la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezcan en el uso u ocupación del territorio y en sus elementos estructurantes. Se trata de manejar la complejidad y dificultad los distintos intereses que existen detrás de cada plan de ordenamiento territorial que se manifiestan en una puja entre los distintos actores sociales por lograr que las decisiones favorezcan su interés particular, por sobre el interés colectivo. Esto afecta la efectividad de los planes y la justicia social que debe prevalecer en sus acciones, pues no se trata de ordenar el territorio para favorecer los intereses de grupos poderosos en detrimento de las clases menos favorecidas, sino de un pacto colectivo de orden territorial que concilie las expectativas de todos los actores comprometidos. El gran desafío es, entonces, el de lograr la armonización y compatibilidad entre la acción pública, el interés privado y el interés colectivo.

Concomitantemente, es evidente la débil correlación que existe entre la elaboración de los planes y la toma de decisiones, siendo común la aprobación de éstos sin que exista ninguna intención política de darle cumplimiento. Es común que los grupos político-electorales no se comprometan y más bien torpedeen la puesta en práctica de los planes, si éstos tocan sus intereses electorales.

#### 5.3.4.2 Factores estructurales

Existen otros factores de carácter estructural que condicionan fuertemente las posibilidades de éxito de las políticas de OT en América Latina. Se destacan, en este sentido, las condiciones de pobreza, la corrupción y la politiquería.

En cuanto a la pobreza es inculcable que las actividades de OT en América Latina se realizan en un entorno social adverso, en el que la mayoría de la población carece de las mínimas condiciones de bienestar, por lo que su percepción y valoración del territorio es influida por sus necesidades de sobrevivencia, siendo éstas más importantes que el uso óptimo del territorio. Las políticas latinoamericanas de OT, se enfrentan, en este sentido, a la paradoja de buscar el bienestar social, pero con el riesgo de fracasar por las carencias en dicho bienestar de amplios sectores de población. Esto es claro en la planificación ambiental, donde la política de conservación de recursos naturales a través de áreas protegidas ha sido poco exitosa en nuestros países por las necesidades que tiene la población de resolver sus necesidades básicas. No se puede pedir, verigracia, a un campesino o ejidatario que no tumbe un árbol, cuando no tiene otra opción para procurar su alimento. Es quizás por esto que la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y El Caribe planteara como requisito indispensable para el logro del desarrollo sustentable, la eliminación de la pobreza.

Algo similar ocurre cuando el OT se desarrolla bajo las graves condiciones de corrupción y politiquería que afecta a la sociedades latinoamericanas. La corrupción lleva al traste cualquier propósito ordenador, cuando los recursos destinados a éste se desvían hacia otras inversiones que presenten mayor rentabilidad electoral o hacia el bolsillo de los gobernantes corruptos. Ocurre lo mismo cuando el gobernante contrata la elaboración de los planes con empresas inexpertas con las que se tienen compromisos de origen electoral, familiar o de favor político. También es decisivo para el éxito del ordenamiento territorial la voluntad política para llevarlo a cabo, voluntad que generalmente no está presente en los actores políticos, dada la escasa reutilidad electoral del ordenamiento territorial frente a los planes sectoriales de desarrollo. Estas indeseables situaciones con las que se encuentra el ordenamiento territorial le plantean otros grandes desafíos.

### 5.4 LOGROS Y PERSPECTIVAS

Las debilidades anteriores sumadas a los factores limitantes planteados en el apartado anterior lleva a pensar que el ordenamiento territorial en América Latina

se enfrenta a serios obstáculos que hacen dudosa su efectividad como instrumento de planificación y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población. No obstante, existen algunos hechos positivos que atenúan lo anterior, tal como se considera a continuación.

Se menciona en primer lugar los avances observados en la conceptualización que se hace del ordenamiento territorial en América Latina respecto a los enfoques de los tipos de planificación que le antecedieron. Es clara, en este sentido, la intención de superar las visiones sectoriales que han prevalecido en la planificación de estos países para abordar la problemática social, económica y ambiental desde una perspectiva más comprehensiva.

Asimismo, prevalece en la discusión que se está haciendo sobre el tema en estos países, la crítica a la ausencia de visión prospectiva y de participación social, así como de una organización institucional adecuada en los procesos ordenadores del territorio y de claridad en torno a que el ordenamiento territorial puede ser una opción para avanzar a formas de planificación más cercanas a las realidades que se desean transformar. Esto es claro tanto en las guías metodológicas que se han elaborado en Colombia y México, como en las discusiones académicas e institucionales que sobre el OT se han efectuado en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y Venezuela (Apéndice W).

En segundo lugar, cabe mencionar los avances que el OT ha tenido en cuanto al desarrollo de procesos de planificación participante. Aunque aún estamos lejos de lograr una participación como la observada en Europa, ya se observan experiencias relativamente exitosas. Se destaca en este sentido, los casos de Bogotá (Colombia) y Valle de Bravo (Estado de México).

En el caso de Bogotá, el POT permitió que por primera vez se discutiera públicamente la expansión futura de la ciudad y los actores sociales pudieran controvertir la propuesta elaborada por la Oficina de Planificación Distrital, en cuanto a la expansión hacia el Norte, sobre suelos ambientalmente frágiles y con funciones ambientales muy importantes para el equilibrio ecológico de la Sabana de Bogotá. Esto llevó a una discusión pública entre académicos, ONGs y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (autoridad ambiental) por un lado y la Oficina de Planificación Distrital por la otra. Los primeros que se oponían a la urbanización de los suelos del Norte y la segunda interesada en que esto ocurriera. El conflicto fue dirimido parcialmente en favor de los primeros. Algo similar ocurrió en las ciudades colombianas de Medellín y Cali, donde se dieron amplias formas de participación social como es documentado en el Apéndice P.

En el caso de Valle de Bravo, en diciembre de 2002 culminó la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial con participación activa de los actores sociales de la región en todas las etapas del proceso: diagnóstico territorial, escenarios futuros y modelo de ordenamiento. El proceso participante culminó con la discusión y aprobación del modelo de ordenamiento por parte de unos cien actores

sociales, quienes organizados en mesas de trabajo y asistidos por expertos y técnicos lo adoptaron y se comprometieron a defender su ejecución, para lo cual crearon un comité de seguimiento. En marzo de 2003, este modelo se convirtió en norma legal y actualmente se inicia su instrumentación.

En tercer lugar, cabe mencionar el acercamiento que el OT a propiciado entre instituciones que tradicionalmente no han trabajado conjuntamente y que gracias a la exigencia de concertación interinstitucional que demanda el proceso de OT lo han debido hacer. Es el caso de los procesos de concertación entre las corporaciones autónomas regionales y las administraciones municipales que se han dado en Colombia y el trabajo conjunto del INEGI, CONAPO, SEMARNAT y SEDESOL, en el caso mexicano.

En cuarto lugar se destacan las transformaciones que los procesos de ordenamiento territorial están originando en la forma de planificar y gestionar el desarrollo de los territorios como ha venido ocurriendo en Venezuela, Colombia y Bolivia, tanto en lo que tiene que ver con el carácter integral de la planificación como con los actores que participan en ella, entendiéndose paulatinamente que gobernar no es un asunto exclusivamente de las administraciones sino que pueden intervenir otros actores de la sociedad civil y de otros niveles de gobierno.

En general, se tiene la convicción de que si bien el ordenamiento territorial no va a resolver los graves problemas estructurales generados por el modelo económico imperante puede ser una oportunidad para que las fuerzas sociales no sigan siendo actores pasivos de las grandes decisiones que afectan su vida y que definen, por todos, el futuro. Es llamativo, en este sentido, los elementos que se están discutiendo en nuestros países en torno al ordenamiento territorial (Apéndice W) que marcan una tendencia a cualificar los procesos de planificación en la búsqueda de hacerlos más útiles a los propósitos de bienestar social que demandan las poblaciones de los distintos países latinoamericanos.

El ideal es que armados del ordenamiento territorial como herramienta de planificación integral del desarrollo, como se está percibiendo en México, Colombia, Venezuela y Uruguay las fuerzas sociales luchen por el anhelo de un modelo de desarrollo basado en democracia participante, respetuoso del medio ambiente y de la diversidad cultural; en los que el interés nacional prevalezca sobre los intereses de las fuerzas económicas y políticas internas y externas que nos subyugan. Un modelo en el cual el desarrollo se conciba en términos de bienestar de las poblaciones más vulnerables y que se entienda que dicho bienestar comienza con el acceso a un trabajo en condiciones dignas, a seguridad social y educación de buena calidad, a vivienda en condiciones justas de financiamiento y no sometidas a riesgos de catástrofes, a tiempo libre para la recreación y el esparcimiento. Un modelo de desarrollo que nos dignifique como seres humanos y valore la creatividad e inteligencia de las gentes, en lugar de ofrecer a los trabajadores al capital trasnacional como una ventaja por el bajo costo de su fuerza de trabajo.

Uno de los mayores retos, en este sentido, lo constituye la compatibilización entre la economía de mercado y el ordenamiento territorial, es decir, entre la racionalidad del mercado asociada a políticas macroeconómicas y la racionalidad social y ambiental del ordenamiento territorial asociada al interés colectivo. Aunque ambas racionalidades se requieren mutuamente, el ordenamiento territorial no debe reducirse a ser un simple instrumento complementario, supeditado y dependiente de las políticas macroeconómicas y destinado a intentar corregir los efectos territoriales negativos generados por la economía de mercado; pues sería darle el mismo papel contestatario que en el pasado se otorgó, sin éxito, a la política regional. Podría irse más lejos y desarrollarlo como un instrumento para un modelo de desarrollo alternativo, en el que mediante acciones de ordenamiento territorial se pueda orientar el desarrollo económico y social para configurar, en el largo plazo, una estructura territorial que integre en forma armoniosa y gradual los componentes de población, recursos naturales e infraestructura<sup>51</sup>.

En este sentido, el OT no es un simple cambio de nombre, para seguir haciendo lo mismo en materia de planificación, tampoco es una mera herramienta de planificación, es ante todo una nueva estrategia de acción planificada que implica cambios de fondo en la manera de pensar y actuar en esta materia. Se trata de un proceso planificado, global, coordinado, prospectivo-estratégico y democrático, en el que el territorio no es un simple marco o escenario pasivo de las actividades que realiza la sociedad sino que es una manifestación de las mismas y, por tanto, no es posible resolver problemas sectoriales y territoriales del desarrollo vistos como elementos separados. Su utilidad en la práctica dependerá, entonces de la capacidad que tenga la sociedad para apropiarse de esta herramienta y hacerla valer, por encima de aquellos intereses e inercias que se le oponen.

Para finalizar debo reconocer que aunque los resultados obtenidos me permitieron absolver los interrogantes que sirvieron de acicate para la realización de esta investigación, al finalizar me han surgido muchos más interrogantes de los que partí. Lamentablemente no es posible, por ahora, absolver estas nuevas preguntas, pero muy seguramente habrán mucho académicos e investigadores interesados en estos temas, lo que me motiva a dejar planteados algunos de estos interrogantes con la esperanza de que puedan ser el punto de partida para nuevas investigaciones que permitan profundizar más en esta primera aproximación al conocimiento de la globalidad del ordenamiento territorial en América Latina. Dentro de las preguntas mencionadas destaco tres:

¿Qué factores específicos explican el que las políticas de ordenamiento se hayan desarrollado inicialmente en unos países determinados, como en el caso de Venezuela y no en otros?;

---

<sup>51</sup> En México se observa una aproximación a este enfoque, el ordenamiento territorial se ha considera como una estrategia de desarrollo socioeconómico que articula funcional y espacialmente a las políticas sectoriales.

¿Qué influencia directa han tenido las políticas europeas y norteamericanas de OT en la naturaleza de las políticas latinoamericanas de ordenamiento?;

¿Es posible una compatibilización entre los objetivos de la economía de libre mercado y los objetivos de localización adecuada de las actividades humanas, desarrollo regional y urbano equilibrado, uso sustentable de los recursos naturales y mejoramiento de las condiciones de bienestar social que atañen al OT?.

# APENDICE

175-17



APÉNDICE A. Conceptos de ordenamiento territorial

FUENTE	CONCEPTO
Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1983.	"Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector" (CEMAT, 1983).
Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Venezuela, 1983.	"Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (Congreso de la República de Venezuela, 1983).
Comisión de Desarrollo y M. A. de América Latina y el Caribe. 1990.	"Camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores" (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1990).
Ella Méndez, Universidad de los Andes. Mérida (Venezuela). 1990	Proceso planificado y política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Busca organizar, armonizar y administrar la ocupación del espacio de manera que se puedan prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas y precisar los medios y líneas de acción apropiados para alcanzar los objetivos y prioridades de desarrollo, en un todo conforme con las nociones de uso sostenido y de viabilidad de uso y con los objetivos superiores del bienestar social, de la calidad de vida y de la valoración del medio ambiente (Méndez, 1990).
Domingo Gómez Orea. Madrid, 1994.	Función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Tal función es de carácter "horizontal" y condiciona a la planificación sectorial, al urbanismo y a la planificación económica. El proceso de OT regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial. Sin embargo, el OT procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política sectorial y superar la parcialidad de esta política, así como la reducida escala espacial del planeamiento municipal (Gómez Orea, 1994: 2).
Ley de Desarrollo Territorial. Colombia, 1997.	"Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas..., para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales" (Congreso de la República de Colombia, 1997).

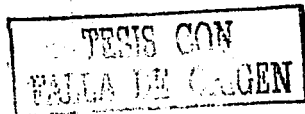
Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE A. Conceptos de ordenamiento territorial (continuación)

FUENTE	CONCEPTO
<p>Florencia Zoido. Barcelona, 1998</p>	<p>Función pública y política compleja apoyada en instrumentos jurídicos y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinarios. Lleva implícita la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio; especialmente de aquellos con un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. Establece, para un espacio dado, la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional del territorio, tomado como punto de partida los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico (Zoido, 1998: 5).</p>
<p>Grupo Interinstitucional de OT. México. 2000.</p>	<p>"Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio" (GIOT, 2000).</p>
<p>Proyecto de Ley de Ord. y Desarrollo Territorial. Costa Rica, 2000.</p>	<p>"Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio" (Presidencia de la República de Costa Rica, 2000).</p>
<p>Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física. Cuba, 2001.</p>	<p>"Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico" (Instituto de Planificación Física de Cuba, 2001).</p>
<p>Proyecto de Ley de OT. Bolivia, 2001.</p>	<p>"Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país" (Senado Nacional de Bolivia, 2001).</p>

Fuente: Elaboración propia



**APÉNDICE B. Algunos hitos en la evolución de la política de ordenamiento territorial en los países de América Latina.**

<b>Pais</b>	<b>Normas</b>
Argentina	<b>1977:</b> Decreto-Ley 8912 de 1977 sobre OT y usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires. <b>1994.</b> Constitución Política establece la política de planificación y ordenación de los recursos de la tierra. <b>2000-2001:</b> Ley Orgánica de OT, en revisión en Senado Nacional.
Bolivia	<b>1994:</b> Plan Nacional de OT. <b>1999:</b> Anteproyecto de Ley de OT. <b>1999:</b> Guía metodológica para la formulación de planes departamentales y municipales de OT. <b>2001:</b> Aprobación por la Cámara de Senadores del Proyecto de Ley No. 142/00-01 de OT y envío a la Cámara de Diputados para su revisión.
Colombia	<b>1991:</b> Plan de OT del Departamento de Antioquia. <b>1991:</b> Nueva Constitución Política, introduce el OT municipal. <b>1994:</b> Ley de Planeación (Ley 152), establece los planes municipales y distritales de OT. <b>1996:</b> El IGAC publica las guías conceptuales y metodológicas para el OT urbano, municipal y departamental. <b>1997:</b> Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388) regula los planes municipales, distritales y metropolitanos de OT. <b>2001-2002:</b> Se discute en el congreso el Proyecto de Ley Orgánica de OT.
Costa Rica	<b>1996:</b> Se presenta a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley "OT Integral Costarricense" el cual no fue considerado. <b>1997:</b> Se crea la Comisión Técnica Consultiva de OT. <b>1997:</b> Talleres de reflexión prospectiva para vislumbrar escenarios posibles del desarrollo costarricense y determinar una estrategia de OT para el 2025. <b>1998:</b> La Comisión Técnica Consultiva presenta una nueva propuesta de Ley de OT. <b>1999:</b> Propuesta de política nacional de OT.
Cuba	<b>1978:</b> Reglamento sobre la Planificación Física que establece los principios de la política de OT y el urbanismo. <b>1997:</b> Ley 81 de Medio Ambiente que asigna la competencia del OT a los órganos locales del poder popular y establece la interacción entre el ordenamiento ambiental y el OT. <b>200-2002:</b> En proceso aprobación de Anteproyecto de Decreto-Ley de Planificación Física que redefine el marco institucional y operativo del OT.
Chile	<b>1990:</b> Se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que incluye el OT como parte de la política ambiental. <b>1995:</b> se crea el Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y OT. <b>1999:</b> Se difunden los estudios sobre "Visiones de los actores institucionales respecto del OT" e "Identificación de instrumentos y normativas de OT ambiental y definición de situaciones críticas". <b>2000:</b> Se realiza el Seminario Internacional "Hacia una Política de OT". <b>2001:</b> Gobierno y Universidad Tecnológica de Berlín trabajan en la elaboración de un anteproyecto de Ley de OT.
Ecuador	<b>1996:</b> Creación del Ministerio del Ambiente que considera el OT como un instrumento para apoyar al desarrollo sostenible. <b>1999:</b> Ley de Gestión Ambiental (Ley 377), asume el OT como política nacional y establece la elabor. de una estrategia nacional. <b>1999:</b> Creación del Comité Nacional de OT.

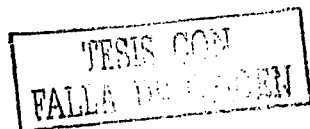
Fuente: Elaboración propia

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

APÉNDICE B. Algunos hitos en la evolución de la política de ordenamiento territorial en los países de América Latina (continuación).

País	Normas
El Salvador	1998: Ley de Medio Ambiente da a los "planes de desarrollo y OT" un fuerte énfasis ambiental. 1998: El Ministerio de Obras Públicas presenta a la Asamblea Legislativa una Propuesta de Ley de OT.
Honduras	1994: Documento "OT para el desarrollo sustentable en Honduras" elaborado por la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto -SECPLAN-. 2000: Proyecto de Ley General de OT y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible.
México	1976: Ley General de Asentamientos Humanos, introduce los planes de OT de asentamientos. 1988: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente -LGEEPA-, introduce los programas de ordenamiento ecológico territorial. 2001: Se inicia la elaboración de Programas Estatales de OT. 2003: En ciernes, Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio (LOOST).
Nicaragua	1992: Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio. 1993: Lineamientos estratégicos para el OT Ambiental de Nicaragua. 1997: Metodología para estudios de OT. 1998: Propuesta de política nacional de OT.
Panamá	1998: La Ley N° 41 (Julio 31) General del Ambiente, introduce el ordenamiento territorial ambiental.
Perú	2001: El Decreto Supremo 045, declara de interés nacional el OT ambiental y constituye la Comisión Nacional para el OT ambiental.
Puerto Rico	1991: La Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (81 de 1991), introduce planes de OT municipales.
República Dominicana	1997: El Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) asume elaboración de programas, estrategias y planes de OT. 2000 (julio): Ley 64/00 de Medio Ambiente define el OT como un instrumento para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales y establece la formulación de Planes Nacionales. 2002.
Uruguay	1990: Se crea el Ministerio de Vivienda, OT y Medio Ambiente. 1996: la Dirección Nacional de OT -DINOT- difunde informe sobre "Directrices de OT y Desarrollo en Uruguay". 2000: Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
Venezuela	1976: Ley Orgánica del Ambiente -LOA- dispuso la ordenación del territorio nacional, según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas. 1983: Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio -LOOT-. 1998: Plan Nacional de OT. 1999: Nueva Constitución Política refuerza la política de OT como soporte del desarrollo sustentable. 2000: Nuevo Plan Nacional de OT.

Fuente: Elaboración propia



APÉNDICE C. Definiciones de ordenamiento territorial en los países latinoamericanos.

País	Definición
Argentina	"Conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organiz. de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdic. y en concordancia con sus respectivas estrategias" (Decreto-Ley de OT y uso del suelo, Provincia de Buenos Aires, 1977).
Bolivia	"Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país" (Senado Nacional, 2001).
Colombia	"Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas... para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales" (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Costa Rica	"Regulación y promoción de la local. de los asent. humanos, de las act. económicas y sociales de la pob., así como el des. físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la pob., el uso óptimo y la conservac. de los r. naturales, la protec. y valorización del ambiente y nuestra relación con la naturaleza, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (Ministerio de Planific. Nacional de Costa Rica, 1998).
Cuba	"Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico" (Instituto de Planificación física de Cuba, 2001).
Chile	"Acción estatal ejercida consensuadamente, que permite la integración pública y privada, orientada a armonizar los usos del territorio, tanto público como privado, propendiendo a un uso racional y sustentable del territorio en su más amplio sentido" (CONAMA, 1998).
Ecuador	"Zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural. Debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio" (Congreso Nacional de Ecuador, 1999).
El Salvador	"Establecer normas que regulen, promuevan, estimulen y coordinen, la eficiente y ordenada utilización del territorio nacional, haciendo el adecuado uso del suelo para la explotación racional y sostenible de los recursos naturales" (Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998).

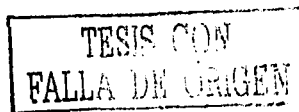
Fuente: elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE C. Definiciones de ordenamiento territorial en los países latinoamericanos (Continuación).

País	Definición
Honduras	"Establecer un conjunto coherente de normas y principios, que regulen el proceso de ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, promoviendo la relación armónica entre la población y el territorio, orientando a la inversión pública y privada, fomentando la optimización del uso de los recursos naturales renovables y no renovables, para lograr el desarrollo sostenible" (Gobierno de Honduras, 1999).
México	"Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio" (GIOT, 2000).
Nicaragua	"conjunto de medidas dirigidas a contribuir en la utilización adecuada y planificada de los recursos naturales, distribución de la población, una economía más organizada y articulada, un proceso inversionista coherente, así como la prevención y mitigación de los desastres naturales" (INETER, 2000).
República Dominicana	Organización y administración racional de "la ocupación y uso del territorio, así como sus recursos naturales, para prevenir y mitigar los efectos ambientales o socio-territoriales que acarrearán las actividades socioeconómicas, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la permanencia de la base de sustentación ecológica" (Gobierno de República Dominicana, 2000).
Uruguay	"Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio" (Presidencia de la República de Uruguay, 2000).
Venezuela	"Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (Congreso de la República de Venezuela, 1983).

Fuente: elaboración propia



APÉNDICE D. Estado legal del ordenamiento territorial en los países de América Latina, según ámbito territorial. 2003.

<i>Pais</i>	<i>Nacional / regional</i>	<i>Estatal / provincial / departamental</i>	<i>Subregional / municipal</i>
Argentina	No existe ley específica. El Artículo 75 de la Constitución establece la planificación y ordenación de los recursos de la tierra. <i>En ciernes</i> : Ley Orgánica de OT	Provincias: Leyes provinciales específicas específicas	Municipios: Leyes provinciales y normas municipales.
Bolivia	No existe norma específica. El OT se basa en los artículos 133, 136, 144 y 170 de la Constitución Política. <i>En ciernes</i> : Ley de OT	Departamentos: Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular	Municipios: Leyes de Participación Popular y de Municipalidades
Colombia	No existe ley específica. El OT se basa en la Constitución Política (Art. 311) y la Ley de Planeación (Ley 152/94. <i>En ciernes</i> : Ley Orgánica de OT	Departamentos: No existen normas específicas.	Municipios y distritos: Ley de Desarrollo Territorial (388/97).
Costa Rica	<i>En ciernes</i> : Ley de Ordenamiento Territorial	No existe	Cantones y distritos: Código municipal
Cuba	Reglamento de Planificación Física (Decreto 21/78). Ley de Medio Ambiente (Ley 81/97). Decreto sobre protección, uso y conservación de suelos 179/95 <i>En ciernes</i> : Decreto-Ley de Planificación Física	Provincias: <i>En ciernes</i> : Decreto-Ley de Planificación Física	Municipios: <i>En ciernes</i> : Decreto-Ley de Planificación Física
Chile	No existen normas específicas. <i>En ciernes</i> : Ley de OT	Regiones y provincias No existen normas específicas. <i>En ciernes</i> : Ley de OT	Comunas: No existen normas específicas. <i>En ciernes</i> : Ley de OT
Ecuador	No existen normas específicas. Es regulado por la Ley de Medio Ambiente (1998).	Provincias: No existen normas específicas	Cantones y parroquias: No existen normas específicas.
El Salvador	No existen normas específicas. <i>En ciernes</i> : Ley de OT	Departamentos: No existen normas específicas	Municipios: No existen normas específicas.

Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE D. Estado legal del ordenamiento territorial en los países de América Latina, según ámbito territorial. 2003 (Continuación)

<i>País</i>	<i>Nacional / regional</i>	<i>Estatal / provincia departamental</i>	<i>Subregional municipal</i>
Honduras	<i>En ciernes</i> : Ley General de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible	Departamentos: No existe norma específica	Municipios: No existe norma específica
México	No existe ley. <i>En ciernes</i> . Ley de Orientación y Ordenación sustentable del territorio (LOOST)	Entidades federativas: No existen leyes específicas.	Municipios: No existen normas específicas
Nicaragua	Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).	Departamentos: no existen normas específicas	Municipios: no existen normas específicas
Puerto Rico	No existe Ley específica	Departamentos: no existen normas específicas	Municipios: Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de P. Rico (81/91)
República Dominicana	No existe ley específica. El OT es regulado por la Ley de Medio Ambiente (Ley 64/00). <i>En ciernes</i> : Ley de OT y Descentralización de la Función Pública.	Provincias: no existen normas específicas	Municipios: no existen normas específicas
Uruguay	No existe Ley específica. <i>En ciernes</i> : Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Departamentos: no existen normas específicas	Municipios: no existen normas específicas
Venezuela	Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio	Estados: Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio	Municipios: Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio

Fuente: Elaboración propia



APÉNDICE E. Organismos responsables del ordenamiento territorial existentes y en ciernes en los países de América Latina, según ámbito territorial. 2003.

<i>País</i>	<i>Nacional / regional</i>	<i>Estatal / provincial / departamental</i>	<i>Subregional / municipal</i>
Argentina	No existe un órgano específico. El OT es atendido por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.	Ministerios de Obras Públicas, Producción, Infraestructuras y/o Medio Ambiente.	Gobiernos municipales
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. <i>En ciernes</i> : Consejo de Asuntos Territoriales (coordinación interministerial).	Prefectura. <i>En ciernes</i> : Consejos departamentales. Comisión consultiva. Comisiones metropolitanas	Gobierno municipal. Concejos municipales. Comités de vigilancia.
Colombia	Ministerio de Desarrollo Económico. Departamento Nacional de Planeación. <i>En ciernes</i> : Comisión Nacional de OT. Comité Técnico. Comisiones regionales. Instituciones técnicas de apoyo.	Oficinas o secretarías de planeación departamental. Asambleas departamentales. Consejo Territorial de Planeación. Junta metropolitana. Consejo metropolitano	Alcalde municipal. Oficinas de planeación municipales. Concejo municipal.
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional. Comisión Técnica Consultiva de OT. <i>En ciernes</i> : Consejo Nacional de Ordenamiento y Acción Territorial (coordinación interministerial). Centro Nacional de Geoinformática (Apoyo técnico).	No hay	Gobiernos cantonales.
Cuba	Ministerio de Economía y Planificación. Instituto de Planificación Física.	Dirección Provincial de Planificación Física	Dirección Municipal de Planificación Física. Asentamientos poblacionales.

Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE E. Organismos responsables del ordenamiento territorial existentes y en ciernes en los países de América Latina, según ámbito territorial. 2003 (continuación).

País	Nacional / regional	Estatal / provincial / departamental	Subregional / municipal
Chile	Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Comisión Nacional de Medio Ambiente.	Secretarías regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Gobierno de las municipalidades
México	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Consejos estatales de planeación del desarrollo (COPLADE). Secretarías estatales de ecología	Ayuntamientos
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER). Comisión Nacional de OT (CONAMOR)	Oficinas departamentales de planeación	Oficinas de planeación municipales
República Dominicana	Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente y Comisión Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU).	Gobiernos provinciales	Gobiernos municipales
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. <i>En ciernes</i> . Comisión Técnica Asesora de OT (coordinadora).	Juntas Departamentales	Intendencia municipal
Venezuela	Comisión Nacional de OT. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables -MARNR. Secretaría Técnica Nacional	Comisión regional / Estatal de OT. Secretaría Técnica Regional/estadal. Gobierno estatal	Gobierno municipal

Fuente: Elaboración propia

APÉNDICE F. Planes Nacionales de Desarrollo. Colombia 1966-2003.

<i>Plan / período / presidente</i>	<i>Contenidos centrales</i>
<b>Plan General de Desarrollo.</b> 1967-70. Carlos Lleras Restrepo.	Buscaba reorientar la migración rural-urbana mediante la creación e impulso de polos de desarrollo, a partir de ciudades intermedias, complementada con una reforma agraria.
<b>Las Cuatro Estrategias.</b> 1970-74. Misael Pastrana Borrero	Buscó el desarrollo económico a partir del desarrollo urbano, basado en la construcción de vivienda de interés social; así como en el fomento de las exportaciones, el aumento de la productividad agrícola y la distribución y redistribución del ingreso, a partir de los impuestos.
<b>Para Cerrar la Brecha.</b> 1974-78. Alfonso López Michelsen	Se propuso reducir los desequilibrios regionales a partir de la disminución de la concentración industrial, la descentralización administrativa, el fortalecimiento de las ciudades intermedias, las empresas comunitarias, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) y los parques industriales.
<b>Plan de Integración Nacional (PIN).</b> 1978-82. Julio César Turbay Ayala	Considerado por analistas como un plan de obras de infraestructura (Restrepo, 1999). Se propuso integrar física y económicamente las distintas regiones a partir de la ampliación de sus mercados y dotarlas de infraestructura para su desarrollo. Continuó el DRI, PAN e implementó el Programa de Integración de Servicios y Participación a la Comunidad (IPC).
<b>Desarrollo con equidad.</b> 1982-86. Belisario Betancur Cuartas	Se basó en tres criterios básicos: estabilidad, crecimiento y equidad, los cuales se expresaron en las finalidades de crecimiento económico con estabilidad, créditos para la producción, la vivienda como factor desencadenante, protección al trabajo y la industria (Restrepo, 2001).
<b>Plan de Economía Social (PES).</b> 1986-90. Virgilio Barco Vargas	Se propuso erradicar la pobreza absoluta, fortalecer las ciudades intermedias, así como la dotación de agua potable y el saneamiento ambiental en zonas urbanas marginadas. Dio impulso a la política descentralizadora y se hacen reformas institucionales para la privatización del estado (Restrepo, 2001).
<b>Revolución Pacífica.</b> 1990-94. César Gaviria	Inició las reformas estructurales, administrativas y legales para la apertura económica.
<b>El Salto Social.</b> 1994-98. Ernesto Samper Pizano	Orientado a consolidar el modelo de apertura económica, con énfasis en el desarrollo social, la competitividad, la protección del medio ambiente y el desarrollo institucional.
<b>Cambio para Construir la Paz.</b> 1998-02. Andrés Pastrana Arango	Se propuso como objetivo fundamental la búsqueda de la paz, para favorecer el crecimiento sostenible con cohesión social.

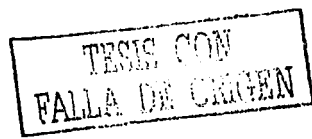
Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE G. Evolución jurídico-legal de la política urbana colombiana en el siglo XX.

Soporte legal	Intención o acción
1947. Ley 188	Obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.
1968. Decreto 3133	Define para Bogotá el <b>Estatuto del Distrito Especial</b> en el que se consagra un artículo relativo a la organización físico-espacial.
1978. Ley 61	<b>Ley Orgánica del Desarrollo Municipal.</b> Obliga a los municipios con más de 20.000 habitantes a formular planes integrales de desarrollo, definiéndoles contenidos, etapas y responsabilidades y solicita que se formulen con participación de la comunidad.
1979. Ley 9	<b>Código Sanitario.</b> Establece elementos para el ordenamiento urbano referidos a localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos.
1986. Decreto 1333	<b>Código de Régimen Municipal.</b> Incluye elementos clave del ordenamiento urbano que posteriormente son retomados por la Ley 388/97, entre los que se destacan: ordenamiento de los usos del suelo urbano: áreas residenciales, industriales, de recreación y de protección ambiental; áreas no incorporables a perímetros urbanos; urbanización futura de ciudades: plano regulador; zonas de reserva agrícola contiguas a la zona urbana, regulación de la ubicación de industrias contaminantes y mataderos (rastros) públicos.
1989. Ley 9	<b>Ley de Reforma Urbana.</b> Complementa los aspectos de ordenamiento urbano establecidos por el Código de Régimen Municipal, entre los que se destacan los planes y reglamentos de usos del suelo, reserva de tierras urbanizables, manejo de inmuebles constitutivos del espacio público, reserva de zonas para protección ambiental, zonas de desarrollo, zonas de renovación y redesarrollo de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social y físico; rehabilitación de zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.
1993. Ley 60	Asigna la competencia a los municipios para asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, así como el control de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos públicos y privados y la adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo de desastres por amenazas naturales.
1994. Ley 128	<b>Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.</b> Crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, la normatización del uso del suelo urbano y rural metropolitano y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente.
1997. Ley 388	<b>Ley de Desarrollo Territorial.</b> Establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de ordenamiento urbano, municipal y distrital

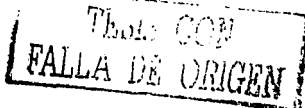
Fuente: elaboración propia



APÉNDICE H. Evolución jurídico-legal de la política ambiental colombiana en el siglo XX.

Soporte legal	Intención o acción
1912. Ley 110	Encaminada a evitar la tala de las masas arbóreas de mayor valor económico de los baldíos. Autoriza al gobierno para reservar extensiones de bosques y a su vez establece que las mismas se pueden destinar a explotación forestal exclusivamente (Ministerio de Ambiente de Colombia, 1998).
1919. Ley 111	Menciona por primera vez la categoría de bosque nacional y crea áreas de reserva forestal, siendo reglamentada en 1920 a través de la Ley 85.
1953. Decreto 2278.	Ordena el uso y aprovechamiento de los bosques colombianos, a partir de la clasificación de éstos en bosque protector, bosque público, bosque de interés general y bosque privado.
1959. Ley 2.	Establece y delimita las primeras 7 zonas forestales sujetas a manejo especial: del Pacífico, Central, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Mollones, de El Cocuy y de la Amazonia. Así mismo define las áreas forestales productoras y protectora-productora.
1974. Decreto-Ley 2811.	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Sienta las bases para ordenamiento ambiental del territorio.
1977. El Decreto 622.	Establece la zonificación de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales a partir de las siguientes categorías: Zona primitiva, Zona intangible, Zona de Recreación, Zona Histórico-Cultural, Zona de Recreación general Exterior, Zona de Alta Densidad de Uso y Zona Amortiguadora
1978. Ley 10. Ley del Mar.	Establece las bases para el ordenamiento del territorio marino del país, a partir de tres categorías: Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental. Adicionalmente, el Decreto 1875 de 1979 dicta normas para prevenir la contaminación del medio marino que son complementadas por la Ley 45 de 1985. Las áreas marinas y submarinas del país también son parte de la política de OT.
1981. El Decreto 2857	Reglamenta el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, incluyendo la elaboración de los planes, administración, participación ciudadana, financiación, expropiaciones y servidumbres, prohibiciones y sanciones.
1991. Nueva Constitución Política	Establece la función social y ecológica de la propiedad, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables, la intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano y los derechos colectivos y del ambiente de los ciudadanos.
1993. Ley 99. Ley Ambiental	Retoma y desarrolla varias categorías de ordenamiento ambiental del Código de Recursos Naturales Renovables e introduce elementos relativos a la zonificación del uso del territorio para su apropiado ordenamiento ambiental, regulaciones nacionales sobre usos del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, pautas ambientales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial, regulación ambiental de asentamientos humanos y actividades económicas y reglamentación de usos de áreas de parques nacionales naturales.

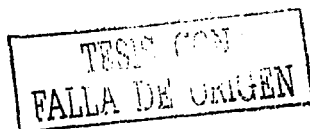
Fuente: elaboración propia



APÉNDICE I. Áreas de ordenamiento ambiental. Colombia, 2003.

<i>Categoría espacial</i>	<i>Soporte legal</i>	<i>Definición</i>
Zonas de reserva forestal	Decreto-Ley 2811/74, Art. 206	"Zonas de propiedad pública o privada reservadas para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras..."
Parque Nacional	Decreto-Ley 2811/74, Art. 329	"Área cuya extensión permite su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas, en general, no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen un valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete un régimen adecuado de manejo".
Reserva Natural	Decreto-Ley 2811/74, Art. 329	"Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales".
Área Natural Única	Decreto-Ley 2811/74, Art. 329	"Unidades espaciales que, por poseer condiciones especiales de flora o gea, son escenario natural raro".
Santuario de Flora	Decreto-Ley 2811/74, Art. 329	"Área destinada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional".
Santuario de Fauna	Decreto-Ley 2811/74, Art. 329	"Área destinada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional".
Vía Parque	Decreto-Ley 2811/74, Art. 329	"Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento".
Territorio faunico	Decreto-Ley 2811/74, Art. 253; Decreto 1608/78, arts. 16, 164, 165.	"Áreas reservadas y delimitadas con fines de conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición. En estas áreas sólo se permite la caza científica".
Reserva de caza	Decreto-Ley 2811/74, Art. 255; Decreto 1608/78, Art. 19.	"Área reservada y alinderada con fines de conservación, investigación y manejo, para fomento de especies cinegéticas en donde puede ser permitida la caza con sujeción a reglamentos especiales. En las reservas de caza se permite la caza científica, la caza de fomento y la caza deportiva".
Coto de caza	Decreto-Ley 2811/74, Art. 256; Decreto 1608/78, Art. 156.	"Área destinada al mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de la fauna silvestre para caza deportiva".

Fuente: elaboración propia



APÉNDICE I. Áreas de ordenamiento ambiental. Colombia, 2003 (continuación).

Categoría espacial	Soporte legal	Definición
Veda de caza	Decreto-Ley 2811/74, Art. 257; Decreto 1608/78, Art. 22.	"Áreas en las cuales se prohíbe temporalmente cazar individuos de determinadas especies".
Distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables -DMI-	Decreto-Ley 2811/74, Art. 310; Decreto 1974/89, Art. 2.	"Espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen".
Zonas hídricas e hidro-biológicas de protección especial	Decreto-Ley 2811/74, arts. 83, 137, 206, 312, 314, 316. Decretos 1541 y 1681 de 1978. Decreto 2857/81, arts. 1, 4, 12 y 13. Ley 99/93, arts. 1, 5 y 111.	Incluyen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El álveo o cauce natural de las corrientes.</li> <li>• El lecho de los depósitos naturales de agua.</li> <li>• Las playas marítimas, fluviales y lacustres.</li> <li>• La línea de mareas máximas o la del cauce permanente de ríos o lagos, hasta 30 metros de ancho.</li> <li>• Las áreas ocupadas por nevados y los cauces de los glaciares.</li> <li>• Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas y las zonas de recarga de acuíferos.</li> <li>• Las áreas de páramos, subpáramos y nacim. de agua.</li> <li>• Las zonas marinas y costeras, manglares y estuarios.</li> <li>• Las aguas destinadas al consumo doméstico.</li> <li>• Los meandros, fuentes, cascadas, ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y zonas de criaderos y hábitat de peces y crustáceos.</li> <li>• las zonas exclusivas para pesca de subsistencia.</li> <li>• Las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.</li> </ul>
Zonas de preservación del paisaje	Decreto-Ley 2811/74, arts. 188, 302, 303 y 311. Decreto 1715 de 1978.	"Son áreas urbanas y rurales de carácter escénico que contribuyen al bienestar físico y espiritual de las comunidades. Incluye también las zonas de descanso o recreo".
Distritos de conservación de suelos	Decreto-Ley 2811/74, arts. 69, 324 y 325.	"Son áreas destinadas a la recuperación de suelos alterados o degradados o a la alteración de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables, a las condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla".

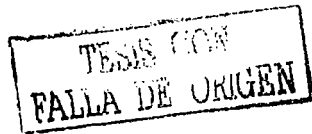
Fuente: elaboración propia

Plan COM  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE J. Instrumentos de política ambiental. Colombia, 2003.

Instrumentos	Definición de instrumentos
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	<p><b>Sistema Nacional Ambiental (SINA):</b> Integrado de manera jerárquica por el Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas regionales, los departamentos y los municipios, con el apoyo técnico y científico del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones (SINCHI) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "Jhon von Neumann" (Ley 99 de 1993).</p> <p><b>Planes de desarrollo ambiental:</b> regionales, departamentales, municipales.</p> <p><b>Sistema de Información Ambiental</b></p>
INSTRUMENTOS DE CONTROL	<p><b>Licencia ambiental:</b> Autorización que otorga la autoridad ambiental competente, a una persona, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada (Ley 99/93 y Decreto Reglamentario).</p> <p><b>Diagnóstico ambiental de alternativas:</b> Suministra información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad, con el fin de optimizar y relacionar el uso de los recursos ambientales y evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan provocarse. (Decreto 1753/94).</p> <p><b>Estudio del impacto ambiental:</b> exigido por la autoridad ambiental para definir las correspondientes medidas de prevención, corrección, compensación, y mitigación de efectos negativos de un proyecto, obra o actividad (Decreto 1753/94).</p>
INSTRUMENTOS FINANCIEROS	<p><b>Fondo Nacional Ambiental:</b> Apoya estudios y planes para el fortalecimiento de la gestión ambiental, la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables (Ley 99/93).</p> <p><b>Fondo Nacional de Regalías:</b> Asigna recursos financieros para la preservación del medio ambiente. (Ley 141/94).</p> <p><b>Fondo Ambiental de la Amazonía.</b> Instrumento de negociación, canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional, destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la región amazónica (Ley 99/93).</p>

Fuente: elaboración propia





APÉNDICE K. Unidades espaciales de ordenamiento urbano. Colombia, 2003.

<i>Unidad espacial</i>	<i>Soporte legal</i>	<i>Definición</i>
Suelo urbano	Ley 388/97, Art. 31	"Áreas del territorio distrital o municipal destinados a usos urbanos que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Pueden pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de OT".
Suelo de expansión urbana	Ley 388/97, Art. 32	"Porción de territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de esta categoría podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios".
Suelo suburbano	Ley 388/97, Art. 34	"Áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricción de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios...".
Suelo de protección	Ley 388/97, Art. 35	"Zonas y áreas de terrenos... que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigables para la localización de asentamientos humanos; tiene restringida la posibilidad de urbanizarse".
Áreas para viviendas de interés social	Ley 388/97, Art. 92	"Suelo de expansión urbana destinado en el plan de ordenamiento al desarrollo de programas de vivienda de interés social".
Zonas de renovación urbana	Ley 388 de 1997	Áreas destinadas a la ejecución de planes de renovación urbana

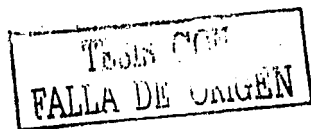
Fuente: Elaboración propia

TRONCO CON FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE K. Unidades espaciales de ordenamiento urbano. Colombia, 2003 (continuación).

Unidad espacial	Soporte legal	Definición
Áreas de matadero (rastros)	Decreto 2278/82, arts.92 a 97. Decreto 2162 de 1983. Ley 84 de 1989.	"Se localizarán suficientemente alejados de industrias, actividades o lugares que generen olores desagradables o cualquier otro tipo de contaminación. Igualmente aislados de focos de insalubridad y de viviendas u otras instalaciones ajenas a la actividad del matadero. Deben contar con suficiente agua potable, energía eléctrica y facilidades para el tratamiento, evacuación y disposición de residuos. Asimismo, deberán tener buenas condiciones de drenaje de aguas lluvias y vías adecuadas de acceso".
Áreas de ubicación de industrias contaminantes	Decreto 1333/86, Art.48	"Las industrias urbanas que por su naturaleza puedan causar deterioro ambiental estarán situadas en espacios determinados, de manera que no causen daño o molestia a los habitantes de sectores vecinos, ni a sus actividades, para lo cual se tendrán en cuenta la ubicación geográfica, la dirección de los vientos y las demás características medio y las emisiones no controlables".
Espacio público	Ley 9/89, Art. 5	"Áreas requeridas para la circulación, recreación, seguridad y tranquilidad ciudadana, tales como las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos; para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad; los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como los elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo".
Perímetro urbano	Ley 388/97, Art. 31	"Suelo urbano delimitada por el Concejo Municipal. Puede incluir los centros poblados de los corregimientos".
Perímetro de servicios públicos	Ley 388/97, Art. 31	"Área hasta la cual es técnica y económicamente posible extender la cobertura de servicios públicos. El perímetro urbano no podrá exceder al perímetro de servicios".
Unidad de actuación urbanística	Ley 388/97, Art. 39	"Área que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios".

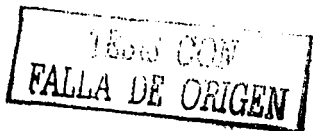
Fuente: Elaboración propia



APÉNDICE L. Instrumentos de política urbana. Colombia, 2003.

Tipos de Instrumentos	Definición de instrumentos
<p>INSTRUMENTOS DE GESTIÓN (Ley 388 de 1997)</p>	<p><b>Planes parciales:</b> Desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de OT urbanos, para áreas determinadas del suelo urbano, de expansión, unidades de actuación urbanística, macroproyectos, entre otros.</p> <p><b>Planes de renovación urbana:</b> modifican el uso de la tierra y de las construcciones para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación y aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la descongestión del tráfico urbano o la rehabilitación de los bienes históricos y culturales.</p> <p><b>Declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria.</b> Obliga a la urbanización de terrenos localizados en suelos de expansión, así como a aquellos terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano</p> <p><b>Bancos inmobiliarios:</b> Establecimientos públicos locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio los inmuebles necesarios para la ejecución de los planes de OT.</p> <p><b>Expediente urbano:</b> Sistema de información, conformado por documentos, planes e información georreferenciada, acerca de la organización territorial y urbana. Este expediente dará soporte a los diagnósticos y definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de OT.</p> <p><b>Programas de vivienda de interés social:</b> se desarrollan para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.</p>
<p>INSTRUMENTOS DE CONTROL (Ley 388 de 1997)</p>	<p><b>Licencias de urbanización o construcción:</b> Permisos que otorga la administración municipal para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones; urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión y rurales; loteo de predios para urbanizaciones; ocupación del espacio con cualquier tipo de amoblamiento.</p> <p><b>Sanciones:</b> Multas económicas y en casos extremos la demolición de construcciones que infrinjan los planes de OT.</p> <p><b>Enajenación voluntaria y forzosa.</b></p> <p><b>Expropiación.</b></p>
<p>INSTRUMENTOS FINANCIEROS (Ley 9 de 1989 y 388 de 1997)</p>	<p><b>Compensaciones por obras públicas:</b> reparan los daños ocasionados al patrimonio de los particulares por la construcción de obras públicas, siempre y cuando los afectados sean vecinos colindantes.</p> <p><b>Participación en la plusvalía:</b> Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano generan beneficios (plusvalía) que dan derecho a las entidades públicas a participar de éstos.</p> <p><b>Impuesto de estratificación socioeconómica:</b> Se aplica a los propietarios y poseedores de las viviendas de estrato alto y medio alto de los municipios con más de cien mil (100.000) habitantes, destinado a la habilitación de viviendas de estrato bajo que carezcan de servicios de acueducto y alcantarillado y para la adquisición de tierras con destino a la construcción de viviendas de interés social</p> <p><b>Aportes de la Nación destinados a la prevención y atención de desastres.</b></p>

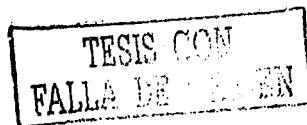
Fuente: elaboración propia



APÉNDICE M. Determinantes legales del ordenamiento rural, Colombia.

Categoría espacial	Soporte legal	Definición
Área de desarrollo empresarial	Ley 160/94, Art. 82.	Tierras baldías destinadas al desarrollo empresarial de las regiones, en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad.
Resguardo de tierras indígenas	Ley 31/67, Decreto 2117/69; Ley 21/91, Ley 160/94	Tierras adjudicadas de propiedad colectiva o individual a favor de los miembros de las poblaciones indígenas que tradicionalmente las han ocupado.
Tierras de comunidades negras	(Ley 70/93, Art. 4).	Tierras baldías adjudicadas a las comunidades negras, localizadas en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y de otras áreas indicadas en la Ley 70 de 1993, históricamente ocupadas por estas comunidades.
Reserva campesina	(Ley 70/93, arts. 80, 81 y 834).	Áreas geográficas seleccionadas teniendo según las características agroecológicas y socio-económicas regionales. Las zonas de colonización y aquellas en donde predomina la existencia de tierras baldías son zonas de reserva campesina.
Reserva de entidades de derecho público	Ley 160/94, Art. 75	Áreas baldías destinadas a la ejecución de proyectos de alto interés nacional, tales como los relacionados con la explotación de los recursos minerales u otros de igual significación; para el establecimiento de servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés social; para prevenir asentamientos en zonas aledañas a exploraciones o explotaciones petroleras, mineras o de orden público.
Zonas mineras indígenas	Decreto 2655/88 y Decreto 710/90.	En las áreas de resguardos indígenas las actividades mineras sólo podrán adelantarse bajo condiciones técnicas y operativas que preserven las especiales características culturales y económicas de las comunidades aborígenes.
Áreas de industrias contaminantes	Decreto 1333/86 y Ley 9/79, Art. 16	Las industrias contaminantes rurales se localizarán teniendo en cuenta los factores geográficos, la investigación previa del área para evitar que las emisiones o vertimientos no controlables causen molestias o daños a los núcleos humanos, a los suelos, las aguas, la fauna, el aire o la flora del área.
Zonas de colonización	Ley 135/61, art. 40	"Reservas de tierras baldías destinadas a colonizaciones especiales".

Fuente: elaboración propia



APÉNDICE N. Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana establecidos por la legislación colombiana.

<i>Instrumentos</i>	<i>Definición</i>
Iniciativa popular legislativa y normativa ante corporaciones públicas	Los ciudadanos podrán presentar proyectos de acto legislativo y de ley en el Congreso, ordenanzas ante las asambleas, acuerdos ante los concejos y resoluciones ante las juntas administradoras locales, para su trámite por parte de estas corporaciones (Ley 134 de 1994).
Referendo	Convocatoria al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue una norma ya vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local (Ley 134 de 1994).
Voto programático y revocatoria del mandato	Los electores eligen no a una persona sino a un programa (voto programático). Si el gobernante no cumple el programa de gobierno por el cual se votó, los ciudadanos pueden revocarle el mandato (Ley 134 de 1994).
Plebiscito	Pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo (Ley 134 de 1994).
Consulta popular	Un asunto nacional, territorial o local es sometida por el ejecutivo nacional o territorial a consideración del pueblo para que se pronuncie al respecto. La decisión del pueblo es obligatoria (Ley 134 de 1994).
Cabildo abierto	Reunión pública de concejos o juntas administradoras locales en la que los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad (Ley 134 de 1994).
Derecho de Petición	Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. (Constitución Política).
Acción de Grupo	Las comunidades podrán interponer la acción de Grupo para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas (Constitución Política).
Acción de tutela	Toda persona podrá reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. El fallo, que será de inmediato cumplimiento. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución (Constitución Política).
Acción de cumplimiento	Toda persona podrá hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido (Constitución Política).
Veedurías ciudadanas	Organizaciones de agrupaciones o barrios, que garantizarán el respeto y acatamiento de las disposiciones de ordenamiento territorial que rigen en su sector (Ley 388 de 1997).
Audiencias públicas	reuniones en las que pueden asistir los ciudadanos interesados a discutir temas que sean de su interés (Ley 388 de 1997).

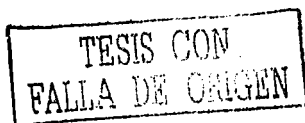
Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE Ñ. Algunos conceptos de ordenamiento territorial expuestos en el Taller Nacional sobre Ordenamiento Territorial, conceptualizaciones y orientaciones: Hacia un lenguaje común, Colombia, 1993.

<i>Instituciones personas</i>	<i>Conceptos</i>
<p>Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-</p>	<p>Partió de considerar que la política de OT debe resolver dos problemas: "por una parte, lograr la coherencia entre la organización espacial y la división político-administrativa de la nación para determinar las entidades territoriales. Por otra parte, se deben generar alternativas de ocupación del espacio como base para la planificación social, económica y ambiental, que permitan cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible" (Barney, 1993: 13).</p>
<p>Gobierno Nacional</p>	<p>Concibió el ordenamiento territorial desde el punto de vista de organización político-administrativa del país, en cuanto a límites, competencias y atribuciones de las entidades territoriales (Buenahora, 1993:19-21).</p>
<p>Departamento Nacional de Planeación -DNP-</p>	<p>"con la ordenación del territorio se pretende coordinar las acciones de los sectores público y privado que resultan en impactos en las formas de ocupación territorial; se busca en última instancia transformar el espacio conformado naturalmente y el construido social y económicamente sin ningún orden (sic), para hacer más eficiente la asignación de la inversión pública y privada y elevar la calidad de vida de la población, manteniendo la armonía con la naturaleza" (González, 1993:26).</p>
<p>Rubén Darío Utría (académico)</p>	<p>"parte de la planificación consagrada a la maximización de la racionalidad y la eficiencia en los objetivos y procesos de ocupación y aprovechamiento del territorio y sus recursos. Es decir la localización territorial de las actividades de desarrollo...y los fenómenos y dinámicas espaciales inherentes a ella" (Utría, 1993: 42).</p>
<p>Camilo Domínguez (Universidad Nacional de Colombia)</p>	<p>"al hablar de OT nos estamos refiriendo a las relaciones entre factores geográficos y entidades políticas...a la forma cómo se realiza la organización humana del espacio y las influencias histórico-culturales que actúan sobre su estructura" (Domínguez, 1993: 67).</p>
<p>Instituto Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente</p>	<p>"un proceso mediante el cual se orienta la transformación y ocupación de los espacios, integrando para tal fin los intereses sociales, económicos, políticos y culturales de la población a través del uso sostenible de los recursos naturales" (Gómez, 1993:171).</p>

Fuente: Elaboración propia



APÉNDICE O. Algunos conceptos de ordenamiento territorial expuestos en el Taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Colombia, 1993.

Fuente	Concepto
Departamento Nacional de Planeación	el OT se refleja en el ajuste de la división político-administrativa, derivado de los desarrollos constitucionales y en los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza (González, 1994: 7).
CORPES Costa Atlántica	El OT es una cuestión eminentemente política, porque se relaciona con la distribución y el ejercicio del poder. No puede concebirse como un problema estrictamente geográfico o cartográfico, en razón a que es inherente a la planeación, el presupuesto, los mecanismos de participación ciudadana, que están ligados a la esencia regional (Yaver, 1994: 76).
CORPES Centro Oriente	"El OT se puede definir como acciones concertadas para la ocupación y el usufructo del espacio territorial que coadyuva a su desarrollo socioeconómico bajo el reconocimiento de las demandas e intereses poblacionales y potencialidades territoriales en armonía con el medio ambiente" (Corpes Centro-oriente, 1994: 82).
CORPES Occidente	El OT tiene que ver con: a) impacto regional de los nuevos procesos productivos y requerimientos de infraestructura exigidos por la apertura económica; b) heterogeneidad intrarregional del desarrollo económico y cultural; c) presencia de ventajas comparativas estáticas y dinámicas de alto impacto para el desarrollo regional y nacional y para la vinculación con los mercados internacionales; d) presencia de conflictos sociales importantes como la guerrilla, narcotráfico y movimientos sociales; e) Alta concentración de actividades y población en pocas ciudades; f) actividades económicas y urbanas en zonas de alta biodiversidad (Corpes Occidente, 1994: 92-93).
CORPES Amazonia	El orden territorial va más allá de la simple, aunque necesaria, tarea de la adecuación de la división político-administrativa y se adentra en el amplio espectro de construcción de lo político, de construcción democrática del poder donde los conceptos de autonomía, descentralización y regionalización, adquieren contenidos y dinámicas más precisas y realistas que las hasta ahora ensayadas" (González y Castellanos, 1994: 211-212).
Centro de Estudios Territoriales y del Pacífico	"El proceso social de construcción del Estado y la democracia de la región, debe asumir el reto como política de Estado y ciudadanía de convertirse en un instrumento de desarrollo económico en la perspectiva de armonizar las fricciones que existen entre la distribución espacial del territorio y los ciudadanos" (Rodríguez, 1994:122).
Universidad Tecnológica de Pereira	El OT se refiere a un proceso social de ocupación y utilización del espacio geográfico, percibido con sentido de pertenencia, que lo hace definido y limitado. Con un contenido social de estructuras económicas, culturales y políticas interrelacionadas dinámicamente y considerando la manera de cómo interactúan estas estructuras sociales con la organización espacial en periodos históricos concretos" (Pabón, 1994:155).

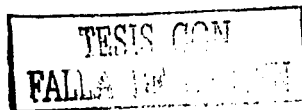
Fuente: Elaboración propia

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE P. Participación social en la formulación de algunos planes municipales y distritales de ordenamiento territorial colombianos.

Municipio / tipo plan	estrategia de participación	Actores	Observaciones
<b>Bogotá (Distrito Capital)</b> 4'945.448 habitantes. Plan de OT	Talleres por localidades. Discusión pública por medios de comunicación masivos. Divulgación por Internet. Consulta a expertos. Comités de seguimiento.	Empresarios, ONGs, organizaciones académicas y profesionales, de barrios y localidades; instituciones gubernativas y expertos.	Controversia pública entre la autoridad planificadora, ambientalistas y autoridad ambiental regional y nacional.
<b>Cali (Valle del Cauca)</b> 1'666.468 habitantes. Plan de OT	42 talleres de sensibilización, diagnóstico, soluciones y valoración de propuestas. Encuesta a expertos y mesas de trabajo temáticas.	Empresarios, ONGs, Juntas de acción comunal, Organizaciones cívico populares e instituciones gubernativas.	Más de 30 años de experiencia en planificación participante. Riqueza de organizaciones sociales.
<b>Medellín (Antioquia)</b> 1'630.009 habitantes. Plan de OT	7 talleres de trabajo urbanos (zonales) y 5 rurales. Divulgación masiva de resumen de la propuesta.	Comités comunitarios, académicos, ONGs, organiz. cívico-populares y sectores productivos	Se dio mucha importancia a la visión de los actores locales. Se superó la incredulidad inicial de los ciudadanos.
<b>Barranquilla (Atlántico)</b> 993.759 habitantes. Plan de OT	Reuniones de trabajo, presentaciones, audiencias públicas, mesas de concertación.	Gremios económicos, académicos, instituciones gubernativas, líderes comunales y población en general.	El proceso tuvo como limitante la baja cultura de participación en procesos de planificación.
<b>Ibagué (Tolima)</b> 365.136 hab. Plan de OT	Socialización y discusión de la propuesta, concertación interinstitucional	Gremios económicos, asoc. de profesionales, autorid. ambientales y comunidad organizada	Se consideraron los aportes y sugerencias de la comunidad.
<b>Pasto (Nariño)</b> 294.024 habitantes. Plan de OT	Talleres rurales, conversatorios urbanos y mesas de trabajo diagnósticos; talleres prospectivos y audiencias públicas de aprobación.	Entidades gubernativas administrativas y técnicas, ONGs, asociaciones académicas y científicas.	Ejercicios de percepción espacial (mapas parlantes). Los temas no consensuados en las audiencias quedaron a decisión del concejo municipal.
<b>Bello (Antioquia)</b> 264.009 habitantes. Plan de OT	Foros de sensibilización por comunas. Foros de concertación (temáticos y por comunas), opiniones ciudadanas.	Organizaciones comunitarias, Consejo Consultivo de Planeación, Consejo Territorial de Planeación, población en general	Escasa participación ciudadana en los foros y cabildos abiertos.

Fuente: elaboración propia

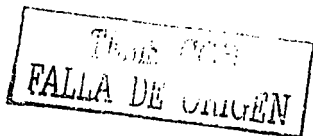




APÉNDICE P. Participación social en la formulación de algunos planes municipales y distritales de ordenamiento territorial colombianos.

<i>Municipio / tipo plan</i>	<i>estrategia de participación</i>	<i>Actores</i>	<i>Observaciones</i>
<b>Bogotá (Distrito Capital)</b> 4.945.448 habitantes. Plan de OT	Talleres por localidades. Discusión pública por medios de comunicación masivos. Divulgación por Internet. Consulta a expertos. Comités de seguimiento.	Empresarios, ONGs, organizaciones académicas y profesionales, de barrios y localidades; instituciones gubernativas y expertos.	Controversia pública entre la autoridad planificadora, ambientalistas y autoridad ambiental regional y nacional.
<b>Cali (Valle del Cauca)</b> 1.666.468 habitantes. Plan de OT	42 talleres de sensibilización, diagnóstico, soluciones y valoración de propuestas. Encuesta a expertos y mesas de trabajo temáticas.	Empresarios, ONGs, Juntas de acción comunal, Organizaciones civico populares e instituciones gubernativas.	Más de 30 años de experiencia en planificación participante. Riqueza de organizaciones sociales.
<b>Medellín (Antioquia)</b> 1.630.009 habitantes. Plan de OT	7 talleres de trabajo urbanos (zonales) y 5 rurales. Divulgación masiva de resumen de la propuesta.	Comités comunitarios, académicos, ONGs, organiz. civico-populares y sectores productivos	Se dio mucha importancia a la visión de los actores locales. Se superó la incredulidad inicial de los ciudadanos.
<b>Barranquilla (Atlántico)</b> 993.759 habitantes. Plan de OT	Reuniones de trabajo, presentaciones, audiencias públicas, mesas de concertación.	Gremios económicos, académicos, instituciones gubernativas, líderes comunales y población en general.	El proceso tuvo como limitante la baja cultura de participación en procesos de planificación.
<b>Ibagué (Tolima)</b> 365.136 hab. Plan de OT	Socialización y discusión de la propuesta, concertación interinstitucional	Gremios económicos, asoc. de profesionales, autorid. ambientales y comunidad organizada.	Se consideraron los aportes y sugerencias de la comunidad.
<b>Pasto (Nariño)</b> 294.024 habitantes. Plan de OT	Talleres rurales, conversatorios urbanos y mesas de trabajo diagnósticos; talleres prospectivos y audiencias públicas de aprobación.	Entidades gubernativas administrativas y técnicas, ONGs, asociaciones académicas y científicas.	Ejercicios de percepción espacial (mapas parlantes). Los temas no consensuados en las audiencias quedaron a decisión del concejo municipal.
<b>Bello (Antioquia)</b> 264.009 habitantes. Plan de OT	Foros de sensibilización por comunas. Foros de concertación (temáticos y por comunas), opiniones ciudadanas.	Organizaciones comunitarias, Consejo Consultivo de Planeación, Consejo Territorial de Planeación, población en general.	Escasa participación ciudadana en los foros y cabildos abiertos.

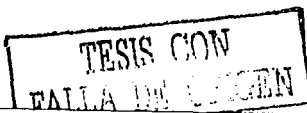
Fuente: elaboración propia



APÉNDICE Q. Evolución del marco jurídico de incidencia territorial. Colombia.

Norma legal	Definición
1947. Ley 188	<b>Plano regulador del desarrollo urbano.</b> Obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.
1953. Decreto 2278	<b>Clasificación de los bosques.</b> Ordena el uso y aprovechamiento de los bosques colombianos, a partir de la clasificación de éstos en bosque protector, bosque público, bosque de interés general y bosque privado.
1959. Ley 2	<b>Zonas forestales.</b> Establece y delimita las primeras 7 zonas forestal sujetas a manejo especial: del Pacífico, Central, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Mollones, de El Cocuy y de la Amazonia. Así mismo define las áreas forestales productoras y protectora-productora.
1961. Ley 135	<b>Reforma Agraria.</b> Intenta modificar las condiciones de tenencia y uso de las tierras rurales e introduce las zonas de colonización. La Ley 160 de 1994 retoma este intento.
1968. Decreto 3133	<b>Organización física-espacial de Bogotá.</b> Define para Bogotá el Estatuto del Distrito Especial en el que se consagra un artículo relativo a la organización físico-espacial.
1974. Decreto-Ley 2811	<b>Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.</b> Sienta las bases para ordenamiento ambiental del territorio. Establece un gran número de categorías espaciales, agrupadas en: Sistema de Parques Nacionales Naturales; Zonas de Protección, Estudio y Propagación de Fauna Silvestre; Distritos de Conservación de Suelos; Zonas Hídricas de Protección Especial; Áreas Especiales de Manejo Integrado para Protección, Propagación o Cría de Especies Hidrobiológicas y Zonas de Preservación del Paisaje.
1977. Decreto 622	<b>Zonificación del sistema de parques nacionales.</b> Establece la zonificación de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, a partir de las siguientes categorías: Zona primitiva, Zona intangible, Zona de Recreación, Zona Histórico-Cultural, Zona de Recreación general Exterior, Zona de Alta Densidad de Uso y Zona Amortiguadora.
1978. Ley 10	<b>Ley del Mar.</b> Establece las bases para el ordenamiento del territorio marino del país, a partir de tres categorías: Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental. Adicionalmente, el Decreto 1875 de 1979 dicta normas para prevenir la contaminación del medio marino que son complementadas por la Ley 45 de 1985. Las áreas marinas y submarinas del país hacen parte de su territorio, razón por lo cual también son parte de la política de OT.
1978. Ley 61	<b>Planes integrales de desarrollo.</b> Obliga a los municipios con más de 20.000 habitantes a formular planes integrales de desarrollo, definiéndoles contenidos, etapas y responsabilidades y solicita que se formulen con participación de la comunidad. Esta ley es reglamentada por el Decreto 1306 de 1980.

Fuente: elaboración propia, con base en Massiris (1998)



APÉNDICE Q. Evolución del marco jurídico de incidencia territorial. Colombia (continuación).

Norma legal	Definición
1979. Ley 9	<b>Código Sanitario.</b> Establece elementos para el ordenamiento urbano referidos a localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos líquidos y sólidos.
1981. Decreto 2857	<b>Cuentas hidrográficas</b> Reglamenta el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, incluyendo la elaboración de los planes, administración, participación ciudadana, financiación, expropiaciones y servidumbres, prohibiciones y sanciones
1986. Decreto 1333	<b>Código de Régimen Municipal</b> Incluye elementos clave del ordenamiento urbano que posteriormente son retomados, por la Ley 388/97, entre estos se destacan: Ordenamiento de los usos del suelo urbano: áreas residenciales, industriales, de recreación y de protección ambiental, áreas no incorporables a perímetros urbanos, urbanización futura de ciudades plano regulador, zonas de reserva agrícola contiguas a la zona urbana y regulación de la ubicación de industrias contaminantes y mataderos públicos
1988. Decreto 2655	Establece las <b>zonas mineras indígenas</b> , las cuales son retomadas por el Decreto 710 de 1990
1989. Ley 9	<b>Reforma Urbana.</b> complementa los aspectos de ordenamiento urbano establecidos por el Código de Régimen Municipal. Incluye Planes y reglamentos de usos del suelo, reserva de tierras urbanizables, manejo de inmuebles constitutivos del espacio público, reserva de zonas para protección ambiental, zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovación y redesarrollo de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitación de zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.
1991. Ley 21	<b>Ley indígena</b> Reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas
1993. Ley 99	<b>Ley Ambiental.</b> Retoma y desarrolla varias categorías de ordenamiento ambiental del Código de Recursos Naturales Renovables e introduce elementos de ordenamiento ambiental del territorio, tales como: Zonificación del uso del territorio para su apropiado ordenamiento ambiental Regulaciones nacionales sobre usos del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales Pautas ambientales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial. Regulación ambiental de asentamientos humanos y actividades económicas. Reglamentación de usos de áreas de parques nacionales naturales.
1993. Ley 60	Asigna la competencia a los municipios para asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, así como el control de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos (rastros) públicos y privados y la adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo de desastres por amenazas naturales.

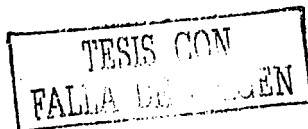
Fuente: elaboración propia, con base en Massiris (1998)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE Q. Evolución del marco jurídico de incidencia territorial. Colombia (continuación).

Norma legal	Definición
1993. Ley 70	<b>Ley de negritudes.</b> Reconoce el respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.
1994. Ley 142	<b>Ley de servicios públicos.</b> Define el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil y distribución de gas combustible.
1994. Ley 128	<b>Ley Orgánica de Areas Metropolitanas.</b> Crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, la normalización del uso del suelo urbano y rural metropolitano y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente.
1994. Ley 134	<b>Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana.</b> Aporta instrumentos que contribuyen al principio democrático y participativo del OT, tales como: referendo, revocatoria del mandato, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular legislativa y normativa.
1994. Ley 136	<b>Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios.</b> Retoma el mandato constitucional de ordenar el desarrollo de los territorios y promueve la creación de asociaciones municipales para el desarrollo integral del territorio municipal.
1994. Ley 141	<b>Fondo Nacional de Regalías.</b> Otorga recursos derivados de explotaciones mineras para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales.
1994. Ley 152	<b>Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.</b> Establece la obligatoriedad de los municipios para realizar planes de ordenamiento territorial complementarios al plan de desarrollo e introduce los consejos territoriales de planeación y algunas normas de organización y articulación de la planeación regional y de las distintas entidades territoriales.
1994. Ley 160	<b>Ley De Reforma Agraria.</b> Establece categorías de ordenamiento rural, relacionadas con las áreas de baldíos nacionales, zonas de colonización y zonas de reserva campesina.
1995. Ley 191	<b>Ley de Fronteras.</b> Establece las bases para el ordenamiento de las áreas fronterizas, a partir de dos categorías espaciales: las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza.
1997. Ley 388	<b>Ley de desarrollo territorial.</b> Establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de ordenamiento territorial. Reglamentada en 1998 por los decretos 879 que precisa los alcances y procedimientos del OT, 1420 sobre avalúos, 1504 sobre espacio público, 1507 sobre planes parciales y 1599 sobre plusvalía.
1997. Ley 397	<b>Ley de Cultura.</b> Define el patrimonio cultural de la Nación y establece la obligación del Estado y de las personas de valorar, proteger y difundir dicho patrimonio.
1999. Decreto 797	<b>Crea una Comisión Intersectorial</b> para la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, adscrita al Ministerio del Interior.

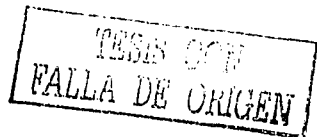
Fuente: elaboración propia, con base en Massiis (1998)



APÉNDICE R. Planes sexenales de desarrollo. México.

Planes	Contenido
Primer Plan Sexenal 1934-1940 Lázaro Cárdenas	En su aplicación no contó con un programa financiero para el logro de sus objetivos, ni existieron los instrumentos para su ejecución. Tampoco dispuso de un organismo coordinador y que revisara el cumplimiento de las metas, lo que hizo imposible su aplicación.
Segundo Plan Sexenal 1941-1946 M. Avila Camacho	Se producen algunas mejoras conceptuales. Establece la programación de las actividades del gobierno con apego al Plan, así como la coordinación de los distintos organismos del sector público mediante la elaboración de convenios y la creación del Supremo Consejo de la Nación.
Plan Global de Inversiones 1957-1958 Adolfo Ruiz Cortínez	Elaborado por la "Comisión de Inversiones" creada en 1953. El Plan respondió a una recomendación planteada por una comisión mixta de expertos del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para sacar al país de la recesión. Sirvió de base para la negociación de préstamos con el Banco Internacional y con otros organismos financieros del exterior para irrigación, desarrollo de energía, comunicaciones y transportes.
Plan de Acción Inmediata 1962-1964 Adolfo López Mateo	Respondió al acuerdo de la Alianza para el Progreso de Punta del Este, en el sentido que los créditos de la banca mundial estarían sujetos a la existencia de un plan de desarrollo. Por primera vez se incluyen las inversiones del sector privado.
Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 Gustavo Díaz Ordaz	Presenta algunos avances respecto a los anteriores, tales como el señalar la forma en que se pueden alcanzar los objetivos y mencionar los mecanismos para coordinar las decisiones. Sin embargo, no especifica a los responsables, ni los instrumentos necesarios para la ejecución de las políticas económicas. Tampoco prevé la necesidad de contar con un organismo encargado del control y ejecución del proceso de planeación.
Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 Luis Echeverría	Pretendía equilibrar el gasto de inversión con los recursos financieros. Propuso la realización de un plan anual de inversión con el objeto de tener un mayor control de los recursos y le encargaba a la Subcomisión de Inversión y Financiamiento su elaboración, control, evaluación y asesoría de los programas que realizaran las distintas dependencias del sector público. Se retoma la política regional con la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.
Plan Global de Desarrollo 1980-1982 José López Portillo	Elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomando en cuenta los planes sectoriales y programas nacionales realizados a partir de 1977. Financiado en gran medida por el boom petrolero.
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 Miguel de la Madrid	Surge en un momento de crisis y de cambio en el modelo de desarrollo. Con este plan se inicia en firme la planificación del desarrollo en México, propiciada por la nueva Ley de Planificación promulgada en 1983. Se incorporan en el plan aspectos políticos, económicos, sociales, sectoriales y regionales, perfilándose como un marco de referencia global para las políticas sectoriales y territoriales. Se convocó la participación social en la formulación del plan.
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Carlos Salinas de Gortari	Incorporó propósitos de ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país, conservación y uso adecuado de los recursos naturales y de detención y reversión de la contaminación del agua.
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León	Elaborado por el ejecutivo federal para normar los programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de las tareas con otros poderes de la unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno, además de ser la base para la participación corresponsable del sector social y de los particulares. Se destaca su visión territorial expresada en la búsqueda de armonía entre el crecimiento y la distribución territorial de la población, así como la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones.

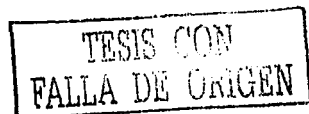
Fuente: Elaboración propia, con base en Ferrari (2002)



APÉNDICE S. Unidades espaciales de ordenamiento ecológico. México.

Categoría espacial	Definición
Reserva de la Biosfera (RB)	"Se constituirán en áreas representativas biogeográficas relevantes, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del hombre y, al menos, una zona no alterada, en que habiten especies consideradas endémicas, amenazadas, o en peligro de extinción, y cuya superficie sea mayor a 10,000 hectáreas...En las reservas de la biosfera no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población" (LGEEPA, Art. 48).
Parque nacional (PN)	"Se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general. En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos" (LGEEPA, Art. 50).
Parque marino nacional (PMN)	"Se establecerán parques nacionales en las zonas marinas mexicanas, que podrán incluir la zona federal marítimo terrestre contigua". En estas áreas "solo se permitirán actividades relacionadas con la preservación de los ecosistemas acuáticos y sus elementos, las de investigación, repoblación, recreación y educación ecológica, así como los aprovechamientos de recursos naturales que procedan, de conformidad con lo que disponen esta Ley, la Ley de Pesca, la Ley Federal del Mar, las convenciones internacionales de las que México sea parte y los demás ordenamientos aplicables" (LGEEPA, Art. 51).
Monumento natural (MN)	Se establecerán en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo. En los monumentos naturales únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación (LGEEPA, Art. 52).
Áreas de protección de recursos naturales (APRN)	Son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley. Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados agua nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones. (LGEEPA, Art. 53).
Áreas de protección de flora y fauna	"se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza, de Pesca y de las demás leyes aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, formación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres" (LGEEPA, Art. 54).
Santuarios	Son aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas" (LGEEPA, Art. 54).
Parques y Reservas Estatales	
Zonas de preservación ecológica de los centros de población	

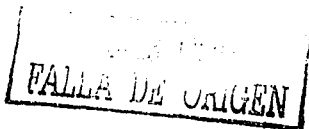
Fuente: elaboración propia, a partir de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA).



APÉNDICE S. Unidades espaciales de ordenamiento ecológico. México (continuación).

Categoría espacial	Definición
Zonas de veda o reserva de aguas	El Ejecutivo Federal podrá establecer zonas de veda o declarar la reserva de aguas para prevenir o remediar la sobreexplotación de los acuíferos, proteger o restaurar un ecosistema, preservar fuentes de agua potable o protegerlas contra la contaminación; preservar y controlar la calidad del agua; o por escasez o sequía extraordinarias (Ley de Aguas Nacionales, Art. 38); así como para usos domésticos y abastecimiento de agua a centros de población, generación de energía eléctrica, garantizar los flujos mínimos que requiera la estabilidad de los cauces, lagos y lagunas y el mantenimiento de las especies acuáticas y para la protección, conservación o restauración de un ecosistema acuático, incluyendo los humedales, lagos, lagunas y esteros, así como los ecosistemas acuáticos que tengan un valor histórico, turístico o recreativo.
Zonas nacionales de reserva de caza	Acorde con el artículo 9 de la Ley Federal de Caza, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA) es la responsable de establecer zonas nacionales de reserva en donde se prohíba la caza para repoblamiento, propagación, aclimatación o refugio de animales salvajes, sobre todo cuando se trate de aquellos en peligro de extinción.
Reservas, zonas de refugio y vedas de pesca	La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) puede establecer reservas, zonas de refugio y vedas de pesca para proteger especies amenazadas o en peligro de extinción. La creación de estas reservas o el establecimiento de vedas se pueden instituir de acuerdo con la especie o la zona y ser temporales o permanentes. En las reservas de pesca está prohibida la pesca, salvo en los volúmenes y bajo los métodos establecidos por la SAGARPA.
Zonas nacionales de reservas minerales	El Artículo 10 de la Ley Minera concede al Ejecutivo Federal la facultad de establecer zonas de reservas minerales, las cuales por causa de interés público y para satisfacer las necesidades futuras de la nación, no pueden ser otorgadas como concesiones o consignaciones. Sin embargo, antes de ser incorporada como zona de reserva mineral, el área debe ser explorada por el Consejo de Recursos Minerales.
Distritos de conservación de suelos (DCS)	La Ley de Conservación, la cual se aplica a tierras públicas, privadas y ejidales promueve, protege y regula la conservación de los recursos del suelo y aguas mediante la creación de distritos de conservación del suelo (DCS). La Ley de Conservación permite a un grupo de ciudadanos, proponer la creación de un DCS, en tanto el grupo conste de más de cincuenta por ciento de los agricultores, campesinos, terratenientes y ejidatarios de la zona.
Bosques en tierras públicas	De acuerdo con las políticas establecidas en la Ley de Bienes Nacionales, las tierras federales públicas deben manejarse de tal forma que se logre el mayor uso posible. De acuerdo con la Ley de la Administración Federal, el uso y aprovechamiento de dichas tierras, deben realizarse de manera sustentable.
Bosques en tierras privadas	De acuerdo con los Artículos 27 (XV) de la Constitución y 119 de la Ley Agraria, un propietario no podrá tener más de 800 hectáreas de terreno forestal. Los terrenos forestales se definen en la Ley Agraria como " suelos utilizados para el manejo productivo de maderas o selvas.
Bosques en terrenos ejidales	Ley Agraria permite a las asambleas ejidales otorgar títulos de propiedad privada de los terrenos ejidales, sin embargo, los bosques se excluyen y deberán permanecer bajo el sistema ejidal.
Zonas de restricción a ruidos	El reglamento de ruidos asigna a la Secretaría de Salud la competencia para establecer zonas de restricción al ruido que pueden ser temporales o permanentes, más severas en áreas cercanas a hospitales o zonas residenciales.

Fuente: elaboración propia, a partir de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (2002).



APÉNDICE T. Ordenamientos ecológicos regionales. México, 2003.

Código	Nombre	Estados involucrados	# de munic. invol.	Superficie involucrada Ha.	Escala	Situación actual
1	Barra de Novillero	S.D	S.D	S.D	S.D	En elaborac.
2	Costa de Yucatán	Yucatán	13	272,050	1:50,000	En elaborac.
3	Costa Sur Cuenca de los Ríos Ameca-Huicila	S.D	S.D	S.D	S.D	En elaborac.
4	Cuenca de la Laguna Santa María del Oro	S.D	S.D	S.D	S.D	En elaborac.
5	Cuenca del Río Bobo	S.D	S.D	340,990	S.D	En elaborac.
6	Cuenca del Río Necaxa	S.D	S.D	S.D	S.D	En elaborac.
7	Estatad de Aguascalientes	Aguascalientes	11	558,900	1:250,000	En elaborac.
8	Estatad de Michoacán	Michoacán	113	5'992,800	1:250,000	En elaborac.
9	Estatad de Querétaro	Querétaro	18	1'176,900	1:250,000	En elaborac.
10	Estatad de San Luis Potosí	San Luis Potosí	58	6'306,800	1:250,000	En elaborac.
11	Estatad de Zacatecas	Zacatecas	57	7'504,000	1:250,000	En elaborac.
12	Guanaceví	S.D	S.D	545,400	S.D	En elaborac.
13	Laguna de Cuyutlán	Colima	2	S.D	S.D	En elaborac.
14	Pánuca de Coronado y Guadalupe Victoria	S.D	S.D	230,800	S.D	En elaborac.
15	Cuenca Baja Río Otataes	S.D	S.D	S.D	S.D	En elaborac.
16	Valle de Bravo	Estado de México	7	60,000	1:30,000	En elaborac.
17	Volcán Popocatepetl y área de influencia	S.D	33	206,775	S.D	En elaborac.
18	Estatad de Tamaulipas	Tamaulipas	43	8'107,000	1:250,000	En proceso
19	Estatad de Veracruz	Veracruz	210	7'169,900	1:250,000	En proceso
20	Acapulco-Punta Diamante-Tres Palos	Guerrero	2	104,016	1:50,000	Terminado técnicamente
21	Aguamilpa	Nayarit, Durango, Zacatecas y Jalisco	16	1'167,667	1:250,000 1:100,000	Terminado técnicamente
22	Barrancas del Cobre	Chihuahua	9	2'663,286	1:250,000	Terminado técnicamente
23	Centro Noroeste de Tabasco	Tabasco	9	722,649	1:100,000	Terminado técnicamente
24	Centro-poniente de Puebla	Puebla, Estado de México	27	256,800	1:50,000 1:20,000	Terminado técnicamente
25	Corredor Industrial del Bajío	Querétaro, Guanajuato, Jalisco	24	820,000	1:50,000 1:100,000	Terminado técnicamente
26	Costa de Campeche	Campeche, Tabasco Yucatán	11	1'293,300	1:50,000 1:100,000	Terminado técnicamente
27	Costa de Chiapas	Chiapas	11	413,347	1:50,000 1:100,000	Terminado técnicamente
28	Costa de Michoacán	Michoacán	7	913,690	1:250,000	Concluido técnicamente
29	Costa de Nayarit	Nayarit	6	419,039	1:50,000 1:30,000 1:25,000	Concluido técnicamente
30	Costa de Oaxaca	Oaxaca	12	270,887	1:250,000	Concl. técni.

Fuente: elaboración propia, a partir de SEMARNAT (2003a)



APÉNDICE T. Ordenamientos ecológicos regionales. México, 2003  
(continuación).

Código	Nombre	Estados involucrados	n. de municipios invol.	Superficie involucrada Ha.	Escala	Situación actual
31	Costa de Sinaloa	Sinaloa	4	1'421,698	1 250,000	Terminado técnicamente
32	Costa de Tamaulipas	Tamaulipas	5	759,590	1 50,000 1 100,000	Terminado técnicamente
33	Costa Norte de Veracruz	Veracruz, Tamaulipas	27	2'231,847	1 50,000	Terminado técnicamente
34	Costa Sur de Sonora	Sonora	9	1'974,766	1 50,000	Terminado técnicamente
35	Cuenca baja del Río Coatzacoalco	Veracruz	28	470,000	1 50,000	Terminado técnicamente
36	Cuenca de México	Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala	74	960,000	1 250,000	Terminado técnicamente
37	Cuenca del río Sedeño	Veracruz	6	12,500	1 50,000	Terminado técnicamente
38	Desembocadura del Río Pánuco	Tamaulipas, Veracruz	6	155,800	1 50,000 1 100,000	Terminado técnicamente
39	Estatad de Coahuila	Coahuila		15'157,837	1 250,000	Terminado técnicamente
40	Estatad de Sinaloa	Sinaloa	18	5'809,200	1 250,000	Terminado técnicamente
41	Estatad de Sonora	Sonora	72	18'203,200	1 250,000	Terminado técnicamente
42	Estatad de Tlaxcala	Tlaxcala	60	406,093	S D	Terminado técnicamente
43	Frontera Norte	Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon, Tamaulipas	38	31'520,000	1 250,000 1 50,000	Terminado técnicamente
44	Hidalgo del Parral	Chihuahua	4	174,300	1 50,000	Terminado técnicamente
45	Istmo Salina Cruz	Oaxaca	20	312,850	1 20,000	Terminado técnicamente
46	Laguna de santiaguillo	S D	S D	S D	S D	Terminado técnicamente
47	Mariposa Monarca	Michoacán, Estado de México	29	628,677	1 50,000 1 250,000	Terminado técnicamente
48	Presa Hidroeléctrica Zimapán	Hidalgo, Querétaro, Estado de México, San Luis Potosí	46	672,750	1 100,000	Terminado técnicamente
49	Zona Presa la Amistad	Coahuila	3	190,647	1 50,000	Terminado técnicamente
50	Puerto Peñasco	Sonora	2	977,445	1 50,000 1 10,000	Terminado técnicamente
51	Puerto de San Carlos	Baja California Sur	2	1'037,130	1 50,000 1 250,000	Terminado técnicamente
52	Pujal-Coy	Veracruz, San Luis Potosí, Tamaulipas	23	1'101,900	1 250,000 1 100,000 1 200,000	Concluido técnicamente
53	San Fernando	Tamaulipas	7	500,000	1 100,000	Terminado técnicamente
54	San Quintín	S D	S D	S D	S D	Terminado técnicamente
55	Selva Lacandona	Chiapas	8	1'836,611	1 250,000	Terminado técnicamente
56	Tuxtla	Veracruz	7	329,940	1 50,000	Terminado técnicamente
57	Zona Indígena Sur	S D	S D	S D	S D	Terminado técnicamente
58	Corredor Cangún-Fulum	Quintana Roo	3	181,831	1 50,000	Decretado
59	Corredor Costero San Felipe-Puertecitos	Baja California	2	171,168	1 30,000	Decretado
60	Corredor Tijuana-Ensenada	Baja California	2	59,474	1 30,000	Decretado

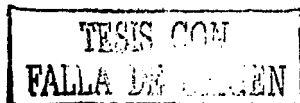
Fuente: elaboración propia, a partir de SEMARNAT (2003a)

TEMA CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE T. Ordenamientos ecológicos regionales. México, 2003  
(continuación).

Código	Nombre	Estados involucrados	# de munic. invol.	Superficie involucrada Ha.	Escala	Situación actual
61	Costa de Jalisco	Jalisco	10	1'450,000	1: 50.000 1:250.000	Decretado
62	Distrito Federal (zona rural)	S.D	S.D	73,754	S.D	Decretado
63	Estatad de Baja California	Baja California	5	7'160,926	1:250.000	Decretado
64	Estatad de Colima	Colima	10	546,500	1:250.000	Decretado
65	Estatad de Guanajuato	Guanajuato	46	3'103,200	1:250.000	Decretado
66	Estatad de Hidalgo	Hidalgo	84	2'090,512	1:250.000	Decretado
67	Estatad de Jalisco	Jalisco	124	6'562,235	1:250.000	Decretado
68	Estatad de México	Estado de México	122	2'249,995	1:250.000	Decretado
69	Lázaro Cárdenas	Michoacán, Guerrero	2	53,500	1: 20.000	Decretado
70	Sian Ka'an	Quintana Roo	2	1,653	1: 50.000	Decretado

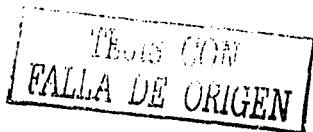
Fuente: elaboración propia, a partir de SEMARNAT (2003a)



**APÉNDICE U. Soportes legales y administrativos de la actuación ambiental en México.**

ACCIÓN AMBIENTAL	SOPORTE LEGAL	ÓRGANOS FEDERALES DE ACTUACIÓN
<p>PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LGEEPA, art. 110 a 116</li> <li>• Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera</li> <li>• NOM sobre Límites Máximos Permisibles (LMP) de fuentes fijas y móviles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMARNAT regula las fuentes fijas bajo la jurisdicción federal, expide las NOM respectivas para aplicar el reglamento y supervisa las actividades relacionadas con el control de la contaminación de la atmósfera</li> <li>• Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT): Autoridad administrativa sobre todos los centros de verificación de emisiones del transporte público federal</li> <li>• Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) se coordina con la SEMARNAT para establecer las NOM relativas a LMP</li> </ul>
<p>MANEJO DE RECURSOS HIDRÁULICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CP, Artículo 27</li> <li>• LGEEPA</li> <li>• Ley de Aguas Nacionales</li> <li>• Reglamento de Ley de Aguas Nacionales</li> <li>• Reglamento de Ley de Aguas</li> <li>• Reglamento de la Ley General de Salud (agua potable)</li> <li>• NOM sobre Niveles Máximos Permisibles (NMP) de descargas de aguas residuales y sobre tratamiento de las mismas, sobre manejo y protección del suministro de agua potable y servicios públicos</li> </ul>	<p>Comisión Nacional del Agua (CNA) tiene bajo su competencia facultades de planeación, otorgamiento de permisos, administración y aplicación de disposiciones sobre el agua</p>
<p>MANEJO DE OCEANOS Y ÁREAS COSTERAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CP, Artículo 27</li> <li>• Ley General de Bienes Nacionales</li> <li>• Reglamento de zonas costeras</li> <li>• Ley de Navegación y Comercio Marítimo</li> <li>• Ley Federal del Mar</li> <li>• LGEEPA</li> <li>• Reglamento de Descargas en el Mar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMARNAT: establece reglamentos que restrinjan el uso, acceso y contaminación de las zonas costeras</li> <li>• Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT): es responsable de la reglamentación de los puertos, instalaciones, comercio y tránsito marítimos</li> <li>• Secretaría de Marina</li> </ul>
<p>MANEJO DE SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Salud</li> <li>• Reglamento de Control Sanitario</li> <li>• LGEEPA</li> <li>• Ley Sanitaria de Animales</li> <li>• Ley sanitaria de Vegetales</li> <li>• Ley de Protección al Consumidor</li> <li>• Reglamento de la Ley Federal del Trabajo y Seguridad en el Trabajo</li> <li>• Reglamento de Transporte de Residuos Peligroso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud (SSA)</li> <li>• La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)</li> <li>• SEMARNAT</li> <li>• Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)</li> <li>• Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)</li> <li>• Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)</li> </ul>
<p>MANEJO DE DESECHOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LGEEPA</li> <li>• Reglamentación de LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos</li> <li>• NOM sobre disposición de residuos sólidos municipales y de residuos peligrosos.</li> <li>• Ley de Energía Nuclear</li> <li>• Ley de Responsabilidad Nuclear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMARNAT: tiene la jurisdicción exclusiva sobre el manejo de todos los residuos peligrosos</li> <li>• No existen competencias federales sobre los residuos sólidos y no peligrosos.</li> </ul>

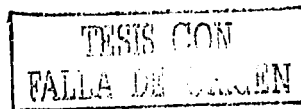
Fuente: elaboración propia, a partir de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (2002)



APÉNDICE U. Soportes legales y administrativos de la actuación ambiental en México (continuación).

ACCIÓN AMBIENTAL	SOPORTE LEGAL	ÓRGANOS FEDERALES DE ACTUACIÓN
RESTAURACIÓN DE SITIOS CONTAMINADOS	LGEEPA, art 78 Y 134	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMARNAT: Tiene la facultad de formular y ejecutar programas de restauración ecológica. Puede identificar un sitio para su restauración ecológica cuando éste presente un desequilibrio ecológico grave procesos de degradación ambiental.</li> </ul>
ATENCIÓN DE EMERGENCIAS AMBIENTALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LGEEPA</li> <li>• Reglamento LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos</li> <li>• Reglamento de trabajos petroleros</li> <li>• Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales</li> <li>• Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del Océano y Vertimiento de Desperdicios.</li> <li>• Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMARNAT: Tiene la competencia para atender emergencias por derrame de desechos peligrosos; derrames de petróleo; descarga de aguas residuales y emisiones de contaminantes a la atmósfera.</li> <li>• Secretaría de Marina: Tiene facultades para atender vertimientos de desperdicios de emergencia en el océano que haga cualquier buque</li> <li>• Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) Atiende de manera concurrente con la SEMARNAT accidentes que ocurran durante el transporte de materiales y residuos peligrosos.</li> </ul>
CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA FAUNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LGEEPA</li> <li>• Ley Federal de Pesca</li> <li>• Ley Federal de caza</li> <li>• NOM sobre especies en peligro y amenazadas (NOM 059-ECOL-1994)</li> <li>• Código Penal Federal (delitos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) elabora estudios y propuestas tendientes al control de la caza y la pesca y establece zonas nacionales de reserva de caza y reservas y zonas de refugio pesqueras.</li> <li>• Comisión Nacional para la Comprensión y Uso de la Biodiversidad (CONABIO): coordina actividades e investigación relacionadas con la comprensión y preservación de las especies biológicas.</li> </ul>
MANEJO DE BOSQUES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LGEEPA</li> <li>• Reglamento de LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental</li> <li>• Ley Forestal</li> <li>• Reglamento Ley Forestal</li> <li>• Ley Agraria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La SEMARNAT con la ayuda de la SAGARPA debe elaborar el inventario nacional de bosques; zonificar las tierras boscosas; conservar, proteger y restaurar los bosques; expedir permisos y autorizaciones; adoptar las Normas Oficiales Mexicanas (NOM); proveer servicios técnicos; y regular el transporte y almacenamiento de materiales forestales primarios.</li> </ul>
BIOTECNOLOGÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LGEEPA</li> <li>• la Ley Federal de Sanidad Animal</li> <li>• Ley Federal de Protección al Consumidor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMARNAT.</li> <li>• Secretaría de Salud (SSA)</li> <li>• SAGARPA: tiene el control sobre permisos y reglamento de la biotecnología utilizada en la producción ganadera</li> <li>• la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI): establece y controla requisitos de etiquetado de los productos biotécnicos o de ingeniería biotécnica</li> </ul>
RUIDOS Y VIBRACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento contra el ruido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: establece zonas de restricción al ruido que pueden ser temporales o permanentes, son más severas en áreas cercanas a hospitales o zonas residenciales.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, a partir de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (2002).



APÉNDICE V. Mecanismos de participación social en la política ambiental mexicana.

Mecanismos	Definición
Denuncia popular	Cualquier ciudadano puede entablar una denuncia popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), que es parte de la SEMARNAT, para cualquier incidente, acto u omisión dentro de la jurisdicción del gobierno federal que dañe o pueda dañar al medio ambiente o a los recursos naturales (LGEEPA, Art. 189-204).
Recurso de Revisión	Tiene como objetivo apelar actos y resoluciones de autoridades administrativas. Las personas físicas y morales de comunidades afectadas por obras y actividades que contravengan las leyes ambientales, reglamentos y declaratorias de áreas naturales protegidas, podrán interponer un recurso de revisión para impugnar los actos administrativos correspondientes, exigiendo el cumplimiento de la Ley, siempre que demuestren que tales obras ponen en peligro la calidad de vida, el medio ambiente o la salud pública (LGEEPA, Art. 176-181).
Participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.	Las manifestaciones de impacto ambiental deben ponerse a disposición del público para ser consultadas por el público. Además, si algún ciudadano lo desea se puede organizar una reunión pública informativa cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas. Las observaciones realizadas por los interesados se incluirán en el expediente respectivo. La autoridad deberá reflejar en la resolución que emita el proceso de consulta pública realizado y las observaciones y propuestas que se hayan formulado por escrito (LGEEPA, Art. 34).
Solicitud de un Dictamen Técnico	Los ciudadanos están en libertad de solicitar de la SEMARNAT un dictamen técnico cuando se les ha lesionado o dañado por una infracción a la LGEEPA. Tal dictamen tendrá valor de prueba en demandas civiles que buscan obtener una compensación económica o el resarcimiento de un daño (LGEEPA, Art. 204).
Denuncia Penal	Toda persona podrá acudir al Ministerio Público para presentar denuncias penales con respecto a actos u omisiones que pudieran constituir delitos ambientales. (LGEEPA, Art. 182).

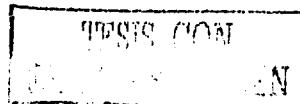
Fuente: Elaboración propia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
ARGENTINA	<p>Según las conclusiones del estudio evaluativo realizado en el año 2001 a la aplicación del Decreto-Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo (Decreto Ley 8912 de 1977) de la Provincia de Buenos Aires, por el Instituto de Gestión y Estudios Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (I-CAPBA):</p> <p><b>Fortalezas</b></p> <p>a) Haber convertido el derecho a regular el uso de la tierra en una norma prescriptiva, lo cual, obliga a los municipios bonaerenses a introducir o valorizar el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano.</p> <p>b) El establecimiento de cierto orden urbano y algún freno sobre la especulación inmobiliaria, por lo menos en la "ciudad formal", como resultado de la minuciosa especificación sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y de niveles de infraestructura y equipamiento que ha permitido a los municipios realizar zonificaciones preventivas, según usos.</p> <p>c) El haber propiciado la participación de la comunidad, la cual sin embargo, no se ha aplicado en la práctica</p> <p>d) La posibilidad de encarar planes interjurisdiccionales entre municipios vecinos, lo cual permite intervenciones para ámbitos y problemáticas urbanas que exceden las posibilidades de tratamiento por un solo municipio (control y saneamiento ambiental, tránsito y transporte de cargas y pasajeros, tratamiento, de grandes ejes circulatorios, etc.) (I-CAPBA, 2001).</p> <p><b>Debilidades:</b></p> <p>a) Carencia en la norma de los instrumentos (económicos, de gestión, monitoreo, participación) para cumplimentar sus objetivos generales. Los organismos encargados del control, la planificación y la gestión territorial se encuentran dispersos y con marcadas falencias o superposiciones de objetivos. En un sentido amplio, carencia de una política clara de planeamiento y gestión del territorio, sin los cuales la normativa termina siendo un puro instrumento formal, incapaz de incidir sobre la ciudad que realmente se quiere</p> <p>b) La categorización del territorio provincial en áreas rurales y urbanas, con algunos matices intermedios, desconociendo las particularidades regionales (Área Metropolitana, áreas pampeanas, área atlántica, etc.) y la existencia de situaciones tan diversas como municipios totalmente urbanizados con altísima densidad (primer cordón del Conurbano) hasta aquellos de población casi totalmente rural.</p> <p>c) Una centralización excesiva y burocrática en los mecanismos establecidos para la aprobación de los planes que ha conspirado contra la necesaria agilidad y adaptación a condiciones locales que requieren los procesos participativos de planeamiento. Esta centralización atenta contra la necesaria dinámica de los procesos de planificación y normativa de los municipios, genera inseguridad jurídica, situación que colabora en la dualización urbana la "ciudad formal", que cumple con la normativa (mayoritariamente "formalizada" a partir de ajustar la normativa a posteriori del cambio de uso del suelo) y la "ciudad informal", de desarrollo espontáneo, masivo, sin encuadre.</p> <p>d) La atención diferenciada de la normativa respecto a las urbanizaciones especiales, ya que, mientras existe un reconocimiento y reglamentación específica respecto a los clubes de campo, queda evidenciada la falta de toda mención explícita al uso del suelo por parte de sectores que construyen el hábitat social.</p> <p>e) La inexistencia de mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, tales como los mecanismos de expropiación y recuperación de plusvalías contemplados en las legislaciones más avanzadas del mundo sobre la materia</p> <p>f) La invalidación de un modelo de crecimiento urbano basado en la baja densidad y el premio al edificio aislado de perímetro libre, con sus consecuencias de destrucción de la morfología urbana tradicional, uniformidad tipológica y amenazas a la sustentabilidad económica y ambiental de la ciudad (I-CAPBA, 2001).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de I-CAPBA (2001)



APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina (continuación)

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
BOLIVIA	<p><b>Según Carlos Rodrigo Zapata:</b></p> <p><b>Debilidades</b></p> <p>b) La ausencia de la planificación territorial en la definición de los planes y estrategias de desarrollo municipal.</p> <p>c) Desconocimiento de las potencialidades y limitaciones de los territorios municipales en función de los recursos que poseen.</p> <p>c) Inadecuados procesos de concertación en materia de planificación territorial, donde los participantes suelen decidir sobre cuestiones que no conocen suficientemente y la falta de control social efectivo y la supervisión oportuna (Zapata, 1999)</p> <p><b>Retos</b></p> <p>a) Involucrar a la sociedad civil local en la identificación de su problemática y en la formulación de respuestas</p> <p>b) Buscar formas de asociación entre la sociedad civil, el gobierno municipal y la empresa privada para realizar actividades clave para el desarrollo municipal</p> <p>c) Promover la reinversión interna del excedente económico generado localmente, la acumulación de capital social local (identidad local basada en relaciones de confianza y respeto mutuo) y la formación de una estructura institucional eficiente, capaz de motivar y motorizar la acción colectiva organizada, reducir costos de transacción y perfeccionar derechos propietarios sobre una base de equidad y justicia (Zapata, 1999)</p>
COSTA RICA	<p><b>Según las conclusiones de los talleres de reflexión prospectiva realizados por la Comisión Técnica Consultiva de OT en 1997 para vislumbrar los escenarios posibles del desarrollo costarricense y determinar una estrategia de OT para el 2025:</b></p> <p><b>Debilidades</b></p> <p>a) Intereses creados sobre los procesos de planificación.</p> <p>b) Debilidad de la información existente.</p> <p>c) Desorden institucional y al marco obsoleto de las leyes y reglamentaciones</p> <p>d) Herramientas de planificación y de OT no desarrolladas adecuadamente o contradictorias</p> <p>e) Ausencia de un plan nacional de ordenamiento territorial, dispersión legal y diversidad de instituciones con competencias en la materia.</p> <p>e) Visión fragmentada y de corto plazo del ordenamiento territorial por parte de la sociedad (SINADES, 1997).</p> <p><b>Fortalezas</b></p> <p>Esfuerzo de conservación de la biodiversidad</p> <p>Recursos humanos.</p> <p>Infraestructura de comunicaciones.</p> <p>El compromiso de los gobiernos locales (SINADES, 1997).</p>

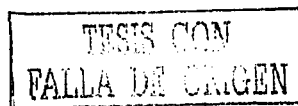
Fuente: Elaboración propia a partir de Zapata (1999) y SINADES (1997)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina (continuación)**

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
COSTA RICA	<p>Según las conclusiones de los talleres de reflexión prospectiva realizados por la Comisión Técnica Consultiva de OT en 1997 para vislumbrar los escenarios posibles del desarrollo costarricense y determinar una estrategia de OT para el 2025 (continuación):</p> <p><b>Retos</b></p> <p>a) El OT debe visualizar la situación proyectada del territorio nacional para el largo plazo (25 años mínimo), y debe hacer referencia integralmente, tanto al ámbito urbano como al rural.</p> <p>b) El esfuerzo del OT debe realizarse de abajo hacia arriba con una amplia participación de todos los sectores y actores de la sociedad civil. En tal sentido, es necesario facilitar dicha participación mediante la creación de mecanismos de participación ciudadana en la formulación de los planes.</p> <p>c) Debe procurarse el fortalecimiento institucional de los entes involucrados, especialmente de las municipalidades, que tienen amplia responsabilidad en la temática del ordenamiento territorial y el ambiente.</p> <p>d) El uso de la tierra debe ser planificado y administrado por los gobiernos locales en forma integral.</p> <p>e) Es indispensable la disposición de un Sistema Nacional de Información Territorial (SIG), así como fortalecer el proceso de transferencia de información y asistencia técnica a las municipalidades y el establecimiento de las Juntas Municipales de Ordenamiento Territorial.</p> <p>f) El ordenamiento territorial debe partir del ser humano y su entorno, considerando tres componentes básicos: el urbano, el rural y la protección, conservación ambiental y planificación de áreas especiales, tomando como conceptos guía la consolidación de las áreas de protección y los sistemas de incentivos, la sostenibilidad socio-política, económica y ambiental, la cuenca hidrográfica como unidad de intervención, el uso sostenible del mar patrimonial, la ubicación y extensión de las actividades productivas y la preservación de la biodiversidad.</p> <p>g) El Consejo Nacional Ambiental debe constituirse en el órgano rector de las políticas de Ordenamiento Territorial para el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente en general.</p> <p>h) Se debe crear un Consejo Técnico de Ordenamiento Territorial bajo el Consejo Nacional Ambiental para que valore y articule los planes nacionales existentes en las diversas áreas del desarrollo nacional que se vinculan con el Ordenamiento Territorial.</p> <p>i) Articulación de los planes nacionales en un Plan de Acción Territorial, que debe ser revisado cada cinco (5) años, con un horizonte de tiempo de veinticinco (25) años, el cual fungiría como facilitador de la planificación integrada regional y local con el apoyo de un Sistema Nacional de Información Geográfica y el Centro Nacional de Geoinformática como centro de acopio y distribución de información.</p> <p>j) El país debe adoptar el ordenamiento territorial como un proyecto de Estado, ajeno a la temporalidad de los gobiernos de turno. Como tal debe ser dotado del marco legal respectivo y de los recursos para capacitación, vigilancia, monitoreo y seguimiento.</p> <p>k) Es prioritario el establecimiento de reconocimientos que incentiven la sostenibilidad del uso del territorio y de tasas o impuestos que desmotiven su uso inapropiado (SINADES, 1977).</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de SINADES (1997)

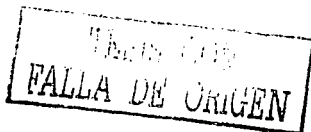




**APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina (continuación)**

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
COSTA RICA	<p><b>Según Roberto Villalobos Ardón:</b></p> <p><b>Debilidades</b></p> <p>a) El desconocimiento que se tiene del territorio. No se puede transformar lo que no se conoce o no aparece como objeto para la conciencia.</p> <p>b) Intereses creados</p> <p>c) Inmediatez en la extracción de recursos naturales.</p> <p>d) Primacía de productos sólo por su condición de precio en el mercado internacional.</p> <p>e) Urbanismo reglamentista (Villalobos, 1977).</p> <p><b>Retos</b></p> <p>a) formulación clara de conceptualizaciones atinentes y su masiva e inmediata difusión "La 'territorialidad' no cobrará existencia en nuestro colectivo social hasta tanto no aparezca en la conciencia individual. Esto sólo será posible mediante programas educativos permanentes, consistentes y persistente" (Villalobos, 1977)</p> <p>b) Efectivos programas educativos dirigidos a la comprensión y transformación de la territorialidad no como variable estocástica o aleatoria, de límites indefinidos, sino como recurso primario fijo, materialmente existente y describible, modificable y transformable.</p> <p>c) Superación del urbanismo reglamentista, reducido en sus aspiraciones a la delimitación de ancho de lotes, aceras y calles como vocación y finalidad, y no como un proceso articulador del ordenamiento de nuestras ciudades en forma coherente con las aptitudes y capacidades de un entorno siempre casual en su escogencia (Villalobos, 1997).</p>
	<p><b>Según Jorge Manuel Dengo, Jorge Cotera, Oscar Lúke y Daniel Orlich:</b></p> <p><b>Retos</b></p> <p>a) "Desarrollar un Programa Nacional de Ordenamiento del Uso del Territorio, que integre los aspectos legales, políticos, institucionales, socioeconómicos, socioambientales, tecnológicos y socioculturales del uso de los espacios geográficos del territorio nacional, a nivel urbano, rural y de las interfases y transiciones existentes entre esos dos" (Dengo y otros, 1998).</p> <p>b) El Programa mencionado debe ser una instancia coordinadora, facilitadora, integradora y de negociación y concertación de todos los intereses, esfuerzos e iniciativas, tanto individuales como colectivas, que busquen la resolución de conflictos en el uso del territorio e impulsen así la práctica real del desarrollo sostenible. La acción territorial de dicho programa, debe basarse en la participación social organizada.</p> <p>c) Superar las rigideces de la planificación vertical, dando paso a la planificación estratégica, identificando y conociendo las fortalezas y debilidades del uso del territorio y proponiendo proyectos concretos que lo hagan más productivo y eficiente en función de sus diversas aptitudes, reduciendo las externalidades sociales, económicas y ambientales.</p> <p>d) Pasar de la retórica a la acción. "Los planes, programas y proyectos deben dejar de ser piezas de biblioteca o meros ejercicios académicos". Se debe considerar el Ordenamiento Territorial como base técnica para la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo sostenible, el cual debe hacerse realidad en la acción territorial (Dengo y otros, 1988).</p>

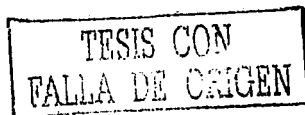
Fuente: Elaboración propia a partir de Villalobos (1997) y Dengo y otros (1998)



APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina (continuación)

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
CHILE	<p><b>Según las conclusiones del estudio "Identificación de instrumentos y normativas de ordenamiento territorial ambiental y definición de situaciones críticas" realizado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y el Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile:</b></p> <p><b>Debilidades:</b></p> <p>a) Superposición de competencias de las instituciones.</p> <p>b) Falta de flexibilidad de los instrumentos vigentes, tanto para incorporar correctamente la velocidad de las transformaciones originadas por la actual dinámica económica, como para incorporar la creciente necesidad de participación ciudadana</p> <p>c) " Falta de una adecuada definición de sus responsabilidades a nivel intra-gubernamental, las que sistemáticamente se superponen dado que, por una parte, un número significativo de reparticiones gubernamentales están organizadas sobre una base sectorial y por otra, suelen no existir adecuados vínculos horizontales entre ellas" (CONAMA e Instituto de Geografía Universidad Católica, 1999).</p> <p>d) "vacíos institucionales que se producen por la gran dispersión, incoherencia y falta de estructuración de la legislación sectorial vigente y sus múltiples modificaciones, lo que provoca un gran desconocimiento de sus alcances normativos y un alto grado de incumplimiento de dicha legislación" (CONAMA e Instituto de Geografía Universidad Católica, 1999).</p> <p>e) "Competencias públicas relativas al ordenamiento territorial radicadas y dispersas en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades" (CONAMA e Instituto de Geografía Universidad Católica, 1999).</p> <p><b>Retos:</b></p> <p>a) Desarrollar una ley marco, sistemática y completa, que se articule adecuadamente con la legislación urbana, sectorial de incidencia territorial y ambiental existente" (CONAMA e Instituto de Geografía Universidad Católica, 1999).</p> <p>b) Impulsar la discusión académica e intersectorial con relación al tema del ordenamiento territorial con el objeto de lograr acuerdos en lo conceptual y que se lo asuma como una tarea fundamental para el desarrollo equilibrado del país</p> <p>c) Fomentar una visión integral (sistémica) del proceso de ocupación del territorio, con el objeto de tender a su ordenamiento más racional y fortalecer, a nivel regional, los comités regionales de ordenamiento territorial (CROT)</p> <p>d) Adaptar los instrumentos de ordenamiento territorial existentes a las nuevas exigencias del desarrollo y elaborar nuevos instrumentos para los espacios rurales del país.</p> <p>e) Integrar los instrumentos de ordenamiento espacial, en otros de carácter regional, y en algunos caso interregional, con el objeto de lograr una mayor complementación y armonía en los usos del suelo en comunas geográficamente vecinas.</p> <p>f) Incluir como práctica fundamental la participación ciudadana en la elaboración y aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial directos e indirectos</p> <p>g) Constituir y fortalecer un órgano del mayor peso político y legitimidad posible, responsable de la coordinación efectiva de los organismos que participan en el ordenamiento territorial</p> <p>h) Incentivar la coordinación intercomunal, intersectorial, interregional, etc.</p> <p>i) Impulsar un cambio de mentalidad en las autoridades políticas y en los profesionales del sector público que tienen alguna injerencia en la ocupación del espacio, a partir de programas de información para los primeros (políticos), y de capacitación para los segundos (profesionales), en materias de planificación y ordenamiento territorial.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAMA e Instituto de Geografía Universidad Católica (1999)



APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina (continuación)

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
CHILE	<p><b>Retos (continuación)</b></p> <p>j) Integrar los distintos esfuerzos que realiza el Estado (Borde costero, política de medio ambiente, zonas extremas, modificaciones de instrumentos urbanos, fronteras interiores, territorios aislados, etc.)</p> <p>k) Fortalecer los eslabones intermedios de la administración (gobiernos regionales y municipalidades), aumentando sus competencias (responsabilidades y recursos) en materia territorial, lo que parece factible en el marco de los actuales esfuerzos por traspasar competencias desde el Estado central hacia los niveles intermedios (CONAMA e Instituto de Geografía Universidad Católica 1999)</p> <p><b>Según las conclusiones del estudio "Visiones de los actores institucionales respecto del ordenamiento territorial", realizado en 1999 por la empresa SUR Profesionales Consultores para CONAMA, con el apoyo de un consejo internacional compuesto por personalidades con experiencia en la temática.</b></p> <p><b>Debilidades</b></p> <p>a) Ausencia de una política de ordenamiento territorial y de regulaciones de los usos del suelo que consideren la variable ambiental.</p> <p>b) No hay acuerdo entre las instituciones involucradas con el OT sobre el concepto de OT</p> <p>c) Sesgo de la planificación urbana hacia la planificación física basada en zonificaciones, la cual ha sido superada por el "explosivo desarrollo del mercado urbano de tierras", convirtiéndola en una "mera actividad especulativa y obstaculizadora del mercado"</p> <p>d) Visión cortoplacista de la planificación urbana que lleva a enfrentar a los sectores sociales productivos con la regularización del territorio, lo que se manifiesta en el avance de los intereses económicos desregulados y, en consecuencia, el crecimiento desordenado de las ciudades, el deterioro del patrimonio arquitectónico, la destrucción de recursos naturales, desaparición de la actividad agrícola circundante.</p> <p>e) Inexistencia de planificación rural que conduce a un proceso creciente de pérdida de suelo agrícola de alta calidad, por la sobreexplotación, la erosión y el cambio hacia usos urbanos.</p> <p>f) Inexistencia de una institucionalidad y una normativa que facilite el ordenamiento del territorio, en cuanto a la gestión integrada del territorio</p> <p>g) Ausencia de previsión en la planificación municipal y concentración en problemas coyunturales, los llamados "del día a día" con presupuestos que son generalmente escasos, particularmente en los municipios rurales. "Con esta realidad precaria son extraños los casos de municipios con una visión de futuro más allá del mandato del alcalde de turno" (CONAMA, 1999).</p> <p>h) Instrumentos de OT insuficientes, sobre todo en las áreas rurales,</p> <p>i) No integración del OT como variable, desde perspectiva de planificación y gestión, a una política específica de Gobierno que considere los principios directores ligados al desarrollo sustentable</p> <p>j) Diferente percepción e instrumentalización del ordenamiento territorial por parte de diversos sectores del estado, que se manifiesta, por un lado, en duplicidad de funciones y por otro en grandes vacíos institucionales que conllevan conflictos ambientales territoriales o dificultan su resolución.</p> <p>k) No existe coherencia entre la planificación urbana, ordenamiento territorial y desarrollo regional.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAMA e Instituto de Geografía Universidad Católica (1999) y CONAMA (1999)

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina (continuación)**

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
CHILE	<p><b>Debilidades (continuación)</b></p> <p>l) La distribución de actividades productivas en el territorio, establecidas por el actual sistema de mercado, no garantiza su adecuada utilización, ya que el mercado no tiene entre sus prioridades la regulación del territorio en términos de desarrollo sustentable</p> <p>m) Aunque hay acuerdo entre las instituciones en torno a la necesidad de la participación de la ciudadanía en la planificación, ello no se verifica en la mayor parte de los instrumentos aplicados en la actualidad</p> <p>n) Incorporación limitada del medio ambiente en el OT, visualizada esencialmente como la "inclusión de la prevención de riesgos naturales en instrumentos sectoriales así como la aplicación de restricciones al desarrollo de ciertas actividades productivas y residenciales" (CONAMA, 1999)</p> <p><b>Rotos</b></p> <p>a) Mayor conciencia y creciente preocupación por el OT, que se refleja en la adhesión del gobierno a los postulados del desarrollo sustentable, en la creación del Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en 1995 y en la introducción en la política ambiental del tema del ordenamiento territorial.</p> <p>b) Habérsele dado atribuciones de OT a los gobiernos regionales, las cuales, sin embargo, no se han aplicado</p> <p>c) Realizar acciones de capacitación entre los funcionarios públicos involucrados, en el OT, habituados al planeamiento físico, al desarrollo regional y urbano más que a lo que se podría definir como ordenamiento territorial.</p> <p>d) Consenso en torno a la necesidad de iniciar procesos y aplicar enfoques de ordenamiento territorial, y que el Estado debe jugar un rol importante en este sentido</p> <p>e) Cambios en leyes orgánicas de instituciones y creación de nuevas normas que faciliten la gestión articulada y coordinada del OT (CONAMA, 1999).</p>
VENEZUELA	<p><b>Según varias fuentes:</b></p> <p><b>Debilidades</b></p> <p>a) Limitaciones de información para el cabal conocimiento del espacio geográfico venezolano: desde la dinámica, la distribución geográfica y las características socioeconómicas de la población, pasando por las limitaciones y las potencialidades del medio natural, hasta la disponibilidad y el aprovechamiento de los recursos naturales y la problemática ambiental (Estaba, 1999).</p> <p>b) Excesivo centralismo del poder en detrimento del poder local y la autonomía de los municipios para gestionar su desarrollo Estaba, 1999).</p> <p>c) Ausencia de una visión integral de la planificación territorial, ante la prevalencia de argumentaciones abstractas de orden macroeconómicas, lo que generó un proceso de ocupación territorial con marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades productivas en un número reducido de núcleos urbanos, dejando desatendido el resto del territorio. Esta desequilibrada ocupación del territorio nacional, restó dinamismo a la provincia y creó graves problemas sociales y ambientales en sus principales ciudades (Gobierno de Venezuela, 2000).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAMA (1999), Estaba (1999) y Gobierno de Venezuela (2000)



APÉNDICE W. Discusión del ordenamiento territorial en algunos países de América Latina (continuación)

PAÍS	ELEMENTOS DE DISCUSIÓN
VENEZUELA	<p>Según varias fuentes (continuación):</p> <p><b>Retos</b></p> <p>a) La ordenación del territorio debe convertirse en un instrumento de cambio, dirigido a revertir, a través de la planificación, legislación y administración, la tendencia histórica de uso y ocupación irracional del territorio nacional por parte de los agentes sociales y naturales.</p> <p>b) Debe entenderse que la ordenación del territorio no solo comprende lo físico-natural, sino que además en él intervienen elementos sociales, históricos, políticos y culturales. Se entiende entonces, el territorio como el asiento de la vida de los pueblos, con su red de complejidades sociológicas.</p> <p>c) La ordenación del territorio como proceso socio-político, no puede ser coercitiva y menos aun dentro de un régimen democrático, pues los patrones de vinculación hombre-naturaleza, ocupación del espacio, la localización de las actividades económicas, las relaciones y funcionalidad de las regiones, provincias y centros poblados, no pueden ser el producto de la imposición, sino por el contrario, debe ser producto del diálogo, la negociación y el consenso entre los actores involucrados: el Estado y la sociedad. El Estado, debe guiar y orientar a la población para que se organice a diferentes niveles y en áreas específicas, de manera de garantizar una efectiva participación en las decisiones que directa e indirectamente los afecta (Asamblea Nacional de Venezuela, 2001a).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Asamblea Nacional de Venezuela (2001a)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LISTA DE REFERENCIAS

220-A

## LISTA DE REFERENCIAS

Aguilar Martínez, Adrian Guillermo (1989), "Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana", en Instituto Panamericano de Geografía e Historia, *Revista Geográfica*, No. 109, enero-junio, pp. 87-111.

Aguilar Martínez, Adrian Guillermo (1991), "La política urbano-regional en México, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas", en El Colegio de México, *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 6, No. 2. pp. 283-311., México.

Aguilar Martínez, Adrian Guillermo (1995), "Introducción", en José Luis Calva y Adrian Guillermo Aguilar (coordinadores), *Desarrollo regional y urbano. tendencias y alternativas*, Tomo II. Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Geografía UNAM. Juan Pablos Editor, S.A. México. pp. 14-22.

Aguilar Martínez, Adrian Guillermo (1996), "El sistema mundial y la 'reconfiguración' regional. Una propuesta de interpretación y análisis" en Salvador Rodríguez, Margarita Camarena y Jorge Serrano (coord.), *El desarrollo regional en México, antecedentes y perspectivas*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (Amecider), Universidad Autónoma de Querétaro, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. pp. 173-187. México.

Ander-Egg, Ezequiel (1981), *Introducción a la planificación*, Séptima edición, corregida y aumentada. Ediciones Colatina. Bogotá.

Arango Gaviria, Oscar (2000), *El debate sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: Una opinión desde el eje cafetero*. Universidad Tecnológica de Pereira, Fundación Espiral. Ponencia presentada en el seminario sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, organizado por FESCOL en septiembre 22-24 de 2000, Pereira (Colombia). <http://www.crefal.edu.mx/dip2002/diplo7/cap-1.pdf>

Archondo, Rafael (2000), "Bolivia: desencanto con el neoliberalismo", en *El Tiempo*, diario de circulación nacional, abril 16. Bogotá.

Asamblea Legislativa de El Salvador (1998), *Ley de medio ambiente*. (Decreto 233). San San Salvador. D. O. N° 79, Tomo N° 339. Fecha: 4 de mayo de 1998. Sistema Internet de la Asamblea Legislativa. <http://www.asamblea.gob.sv/leyes/19980233.htm>

Asamblea Nacional de Venezuela (2001), *Informe de impacto económico y presupuestario, proyectos de reforma a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de ordenamiento urbanístico*. Oficina de Asesoría Económica y Financiera, Caracas, septiembre.

Asamblea Nacional de Venezuela (2001a), *Proyecto de reforma a la Ley Orgánica para Ordenación del Territorio. Exposición de motivos*. No. de expediente 123.

Entrada en cuenta 08/14/2001. Presentado por la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial. Caracas.  
<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp>

Barney Durán, Gloria Cecilia (1993), "Introducción al taller", en IGAC *et al*, *Taller nacional sobre Ordenamiento territorial, conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC, Comisión de Ordenamiento Territorial –COT-, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Santa Fe de Bogotá, Colombia, diciembre 10 y 11, memorias. p. 13-15.

Bautista, César (1995), "La región: discurso y hechos", en Gregorio Eljach Pacheco, *Construyendo un nuevo país*, Senado de la República, Comisión de Ordenamiento Territorial. Bogotá (Colombia).

Bejarano, José Antonio (1996) "Industrialización y política económica 1950-1976, en José Antonio Ocampo, (comp.). *Historia Económica de Colombia*. Cuarta Edición. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo, Bogotá.

Bervejillo, Federico (1998), "Reinvención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores-agentes de desarrollo", en Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Ordenamiento territorial: Acciones para repensar el espacio*, Revista Misión Local, Instituto de desarrollo del Distrito Capital y la Participación ciudadana y comunitaria –IDCAP-, año 7, No. 10, abril. Pp.39-49.

Boisier, Sergio (1986), "La articulación Estado-Región: Clave del desarrollo regional", en Revista de Economía Política, *Pensamiento Iberoamericano. Desarrollo regional, nuevos desafíos*. No. 10 julio-diciembre, Instituto de Cooperación Iberoamericana. Pp. 145-163.

Boisier, Sergio (1995), "Regiones pivotaes y regiones virtuales, posmodernismo territorial y globalización", en *Revista Foro*, No. 25, diciembre. Santafé de Bogotá. ,

Boisier, Sergio (1997), *La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios*, Estudios territoriales, No. XXIX, pp. 82-99.

Boisier, Sergio (1998), "Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial", en Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Ordenamiento territorial: Acciones para repensar el espacio*, Revista Misión Local, Instituto de desarrollo del Distrito Capital y la Participación ciudadana y comunitaria –IDCAP-, año 7, No. 10, abril. pp.3-19.

Bolaños, Gloria (1997), *El ordenamiento territorial municipal y la gestión urbana: un nuevo reto para las ciudades colombianas del siglo xxi*. Documento redactado con base en textos y artículos de documentos de trabajo preparados por funcionarios y consultores del Viceministerio de Desarrollo Urbano del Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia, que fueron presentados en distintos momentos de la



preparación y discusión de la Ley 388 de 1997. La autora es Consultora del PNUD y de Fedevivienda. Bogotá, Colombia. También se puede consultar este documento: *Desarrollo Urbano en Cifras*. - Santafé de Bogotá, No.3 (Nov.1997); p.285-301.

Buenahora, Jaime (1993), "El ordenamiento territorial, premisa para la descentralización del país", en IGAC *et al*, *Taller nacional sobre Ordenamiento territorial, conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Santa Fe de Bogotá, Colombia, diciembre 10 y 11, memorias. p. 17-24.

Cadena, José Luis (2002), La geografía y el poder. Territorialización del poder en Colombia. El caso FARC de Marquetalia al Caguán. Tesis para obtener el título de Magister en Geografía. Convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Bogotá.

Caravaca, Inmaculada (1998), "Los nuevos espacios emergentes", en: *Eure*, Revista latinoamericana de estudios urbano-regionales (Vol. XXIV, No. 73), Santiago de Chile, diciembre de 1998.

Castell, Manuel. (1995), *La ciudad informacional*. Madrid, Alianza Editorial.

CEMAT (1983), *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio.

CEPEDES (2002), *Sistema de información ambiental. Biodiversidad. Áreas naturales*. Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CEPEDES), Consejo Coordinador Empresarial (CCE), México, D.F.  
[http://www.cce.org.mx/cespedes/sistemas/biodiversidad/areas/c\\_4.html](http://www.cce.org.mx/cespedes/sistemas/biodiversidad/areas/c_4.html)

Cibotti, Ricardo y otros (1975), "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", en Eduardo García D' Acuña (comp.), *La planificación del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 15-47.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991), *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México, D.C.

Comisión de Ordenamiento Territorial (1993), *Boletín de la COT, No.11*. Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Comisión Europea (1995), *Cooperación para la ordenación del territorio europeo: Europa 2000+*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión Intersectorial de OT (1999), "Exposición de motivos del proyecto de ley, por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial", en *Documentos Para el desarrollo Territorial no 25. Compendio de documentos sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la Comisión Intersectorial*, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial. Santa Fe de Bogotá (Colombia), noviembre de 1999.  
[http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion\\_Desarrollo\\_Territorial/descentralizacion/doc\\_apoyo/Doc\\_Territorial/doc25.PDF](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/descentralizacion/doc_apoyo/Doc_Territorial/doc25.PDF)

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (2002), *Resumen de derecho ambiental en México*. Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).  
[http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/summary\\_enviro\\_law/publication/mx01.cfm?vvarlan=espanol](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/summary_enviro_law/publication/mx01.cfm?vvarlan=espanol)

CONAMA (1998), *Una política ambiental para el desarrollo sustentable: Ordenamiento territorial o regulación del comportamiento espacial*. Comisión Nacional de Medio Ambiente, Departamento de Recursos Naturales. Documento de discusión, Agosto 13, Santiago de Chile.  
[http://www.conama.cl/14grandes\\_temas/ordenamiento\\_territorial\\_.htm](http://www.conama.cl/14grandes_temas/ordenamiento_territorial_.htm)

CONAMA (1999), *Visiones de los actores institucionales respecto al ordenamiento territorial*. Comisión Nacional de Medio Ambiente. SUR Profesionales Consultores. Santiago de Chile. [http://www.conama.cl/recurso\\_naturales/visiones.htm](http://www.conama.cl/recurso_naturales/visiones.htm)

CONAMA e Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile (1999), *Identificación de instrumentos y normativas de ordenamiento territorial ambiental y definición de situaciones críticas*, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Contrato No. 16-0023-03/98. Santiago de Chile, septiembre.  
<http://www.conama.cl/portal/790/article-7382.html>

Congreso de la República de Venezuela (1983), *Ley Orgánica para la ordenación del territorio*, Caracas. Gaceta Oficial No. 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983. <http://comunidad.derecho.org/pantirn/lopot.html>

Congreso de la República de Colombia (1997), *Ley de Desarrollo Territorial*. Diario oficial. Año cxxxiii. N. 43102. 7, agosto, 1997. Pag. 1. Bogotá.  
[http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion\\_Desarrollo\\_Territorial/legislacion/ley\\_397\\_1997.pdf](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/legislacion/ley_397_1997.pdf)

Congreso Nacional de Ecuador (1999), *Ley de gestión ambiental*. Ley No. 37. RO/245 de 30 de Julio de 1999. Quito.  
<http://www.mineriaecuador.com/leyes/LGestAmb.htm#Ley De Gestion Ambiental>.

Corpes Centro-Oriente (1994), "Propuesta para la conformación del sistema nacional de ordenamiento", en COT, *Colombia hacia el milenio*. Procesos Gráficos Ltda.,

Santa Fe de Bogotá, Colombia. Comisión de Ordenamiento Territorial, memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. p. 80-88.

Corpes Occidente (1994), "Elementos para el sistema nacional de ordenamiento territorial", en COT, *Colombia hacia el milenio*. Procesos Gráficos Ltda., Santa Fe de Bogotá, Colombia. Comisión de Ordenamiento Territorial, memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. p. 92-96.

Chías Becernil, Luis y Delgado Campos Javier (2001), "Evaluación de la integración funcional del territorio", en *Guía conceptual y metodológica para el diagnóstico integrado del sistema territorial*, Convenio Secretaría de Desarrollo Social-Instituto de Geografía de la UNAM, Programas estatales de ordenamiento territorial.

De Mattos, Carlos (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", en Revista de Economía Política, *Pensamiento Iberoamericano. Desarrollo regional, nuevos desafíos*. No. 10 julio-diciembre, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

Denari, Luis (1991), "La planificación al borde de un ataque de nervios", en Revista interamericana de planificación, Vol. XXIV, No. 94, SIAP-Guatemala. pp. 128-142.

Dengo, Jorge Manuel y otros (1998) *Escenarios de uso del territorio para Costa Rica en el año 2025*, Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES).

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (1999), *Problemática municipal y características de la gestión local*. Documentos para el Desarrollo Territorial, No. 18, Unidad de Desarrollo Territorial, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2001), *Estado del arte de la construcción de visiones*, Documentos para el Desarrollo Territorial, No. 46. Dirección de Desarrollo Territorial, Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia, Col/99/022/DNP/PNUD, agosto. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2002), *Política urbana y ordenamiento territorial: situación actual e impactos de su implementación*. Bogotá.

Destino Colombia (1998), *Proceso de planeación por escenarios*. Fundación Destino Colombia, Inés de Mosquera, Presidenta Ejecutiva, Bogotá (Colombia).

Diario La Prensa (2000), "BID financiará con 80 millones de dólares ordenamiento territorial", Tegucigalpa (Honduras). Marzo 3.

Díaz, Geraldine (2000), "Plan Nacional de Ordenación Territorial debe garantizar un verdadero desarrollo sostenible", en *Turismo y ambiente: opinión y actualidad*, Universidad Central de Venezuela (UCV), enero 7.

Domínguez Ossa, Camilo (1993), "Geografía política y ordenamiento territorial" en IGAC et al, *Taller nacional sobre Ordenamiento territorial, conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC, Comisión de Ordenamiento Territorial –COT-, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Santa Fe de Bogotá, Colombia, diciembre 10 y 11, memorias. p. 67-72.

Dos Santos, Theotonio (1996), "El desarrollo latinoamericano: pasado, presente y futuro. Un homenaje a André Gunder Frank", en *Problemas del Desarrollo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Revista Latinoamericana de Economía, No. 82, Vol. 27, enero-marzo de 1996. pp. 143-172.

El País (2000), "Proyecto de ley de ordenamiento territorial". Buenos Aires (Argentina), marzo 30.

El Tiempo (2000a), "Denuncia. Gustavo Petro acusa a miembros del gabinete de Pastrana. ¿Beneficiados con la expansión?", Bogotá (Colombia), mayo 30.

El Tiempo (2000b), "Rechazan plan de ordenamiento". mayo 22, primer cuadernillo, pág. 3, Bogotá (Colombia). Diario de circulación nacional.

Estaba, Rosa M. (1999), "La descentralización y la ordenación del territorio en Venezuela: Estrategias hacia la modernidad. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, Nº 54, 15 de diciembre de 1999. <http://www.ub.es/geocrit/sn-54.htm>

Ferrari Marchioni, Rita María (2001), *Planeación del desarrollo en México*, Universidad Abierta, San Luis Potosí, México.

Gabiña, Juanjo (1998), *Prospectiva y ordenación del territorio: hacia un proyecto de futuro*. Marcombo, S.A. Barcelona.

Gallegos, Jorge (1996), "Planeación del desarrollo. Institucionalización y resultados", en Salvador Rodríguez, Margarita Camarena y Jorge Serrano (coord.), *El desarrollo regional en México, antecedentes y perspectivas*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (Amecider), Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), Instituto de Investigaciones Económicas- UNAM, pp. 389-403, México.

García, Julio (1996), "evolución de la planeación urbana", en Salvador Rodríguez, Margarita Camarena y Jorge Serrano (coord.), *El desarrollo regional en México, antecedentes y perspectivas*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo

Regional (Amecider), Universidad Autónoma de Querétaro, Instituto De Investigaciones Económicas, UNAM pp. 141-157. México.

Gil, Miguel Ángel (1999), *Política ambiental en México*, Revista Mexicana de Legislación Ambiental, año 1 No. 2. *Notas para el Curso de Gestión en forma electrónica*. UNAM, México. Director de Información y Gestión Ambiental del Instituto Nacional de Ecología. Marzo 15.

GIOT (2000), *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial*. Versión interinstitucional (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el grupo interinstitucional de ordenamiento territorial (GIOT) el 24 de julio de 2000. México, D.F

GIOT (2000a) *Programa interinstitucional de Ordenamiento Territorial*, (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), presentación en Powerpoint. México, D.F.

Gobierno de Honduras (1999), *Ordenamiento territorial*. Informe presentado en la Octava Sesión de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Actualizado a octubre de 1999.

Gobierno de República Dominicana (2000), *ordenamiento territorial*, informe presentado ante la Octava Sesión Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Gobierno de Venezuela (2000), *Programa de Gobierno de Hugo Chávez. Capítulo 4: equilibrio territorial para la República Bolivariana. Ocupemos y consolidemos el territorio*. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas.  
[http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/prog\\_gob2/e\\_territorial.htm](http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/prog_gob2/e_territorial.htm)

Godínez, Rodolfo y Juandiego, José Manuel (1999), *Normatividad Federal y Programas sectoriales aplicables al ordenamiento ecológico general del territorio*. Instituto Nacional de Ecología, México.

Gómez, Carlos (1993) "Sistema de ordenamiento ambiental territorial" en IGAC *et al*, *Taller nacional sobre Ordenamiento territorial, conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC, Comisión de Ordenamiento Territorial –COT-, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Santa Fe de Bogotá, Colombia, diciembre 10 y 11, memorias. p.171-182.

Gómez, Efraín (2002), "La problemática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia", en *Situación de las ciencias de la tierra en Colombia*, Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias geográficas, p. 17-20. Bogotá.

Gómez Orea, Domingo (1994), *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico*, Madrid, Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S.A.

González, Hernando (1993), "Ordenamiento Territorial y Planificación en Colombia", en *Taller nacional sobre Ordenamiento territorial, conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC, Comisión de Ordenamiento Territorial –COT-, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, diciembre 10 y 11, memorias, Santa Fe de Bogotá, Colombia. p. 25-40.

González, Hernando (1994), "Introducción", en COT, *Colombia hacia el milenio*. Procesos Gráficos Ltda., Santa Fe de Bogotá, Colombia. Comisión de Ordenamiento Territorial, memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. p. 7-15.

Gonzalez, José; Castellanos, Magdalena (1994), "La Amazonia y el ordenamiento territorial", en COT, *Colombia hacia el milenio*. Comisión de Ordenamiento Territorial, memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Procesos Gráficos Ltda., Santa Fe de Bogotá, Colombia. p. 211-222.

Grenier, Philippe (1986), "Problemas de la ordenación del territorio en América Latina", en Instituto Panamericano de Geografía e Historia, *Revista Geográfica*, No. 104.

Gutiérrez, Javier (1998), "Redes, espacio y tiempo", en *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, No. 18. pp. 65-86.

Gutiérrez Nájera, Raquel (1999), *Progresista en teoría, amañada en la práctica: El alcance y los límites de la legislación mexicana en materia ambiental*. Instituto de Derecho Ambiental, A.C. (IDEA), Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México.  
[www.zianet.com/irc/1/bordline/spanish/1999/bl61esp/bl61leg.html](http://www.zianet.com/irc/1/bordline/spanish/1999/bl61esp/bl61leg.html)

Hildebrand, Andreas (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora. Sevilla (España).

I-CAPBA (2001) *Decreto Ley 8912/77, una mirada sobre el estado de la cuestión*, Instituto de Gestión y Estudios Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Mayo 15.

IGAC (1996), *Guía Metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía.: Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá, Colombia.

IGAC (1997a), *Guía Metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía, Bogotá, Colombia.

IGAC (1997b), *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía, Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá, Colombia.

INETER (2000), *Productos disponibles al público*, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, Managua (Nicaragua).

Instituto De Planificación Física de Cuba (2001), *Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física*, Consejo de Estado, La Habana.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier (1997), *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*, Facultad de Planeación Urbana y Regional (FAPUR), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Plaza y Valdés Editores, México, D.F.

Lobato Correa, Roberto (1998), "Espacio, un concepto clave de la geografía", en Graciela Uribe Ortega (comp.), *Cómo pensar la geografía*. Cuaderno de Geografía Brasileña, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.", México, pp.21-46.

López Villafañe, Víctor (2002), *Límites y potencialidades de la economía de México, a finales del siglo XX*. Tecnológico de Monterrey, México.  
<http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.html>

Lúke, Oscar (1988), *Base conceptual y metodología para los escenarios de ordenamiento territorial*, Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible --SINADES--, Ministerio de Planificación Nacional, Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Técnica Consultiva de Ordenamiento Territorial, San José (Costa Rica).

Martínez Menez, Mario R. (1999), *Manejo integral de cuencas. Pasado, presente y futuro*, Colegio de Postgraduados. Ponencia presentada en IX Congreso Nacional de Irrigación y Simposio 4 Manejo Integral de Cuencas Hidrológicas, Culiacán, Sinaloa, México, 27-29 de Octubre.

Massiris Cabeza, Ángel (1991), "Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos en ACOGE, *Trimestre Geográfico*, Asociación Colombiana de Geógrafos, No. 15, junio, Bogotá, Colombia, pp. 3-23.

Massiris Cabeza, Ángel (1993) "Bases Teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial", en IDCAP, *Misión Local*, Instituto de Desarrollo del Distrito

Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP, año 2, No. 2, enero/marzo, Universidad Distrital, Santa Fe de Bogotá, pp 43-87.

Massiris Cabeza, Ángel (1997) "Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional", en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Editorial UPTC, Vol. 1, No. 1 Tunja, Colombia, pp. 7-87.

Massiris Cabeza, Ángel (1998) "Determinantes legales del Ordenamiento Territorial", en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Editorial UPTC, No. 2 ( Primer semestre), Tunja (Colombia), pp. 7-70.

Massiris Cabeza, Ángel (1999) "OT: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia", en *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía (EPG), convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Editorial UPTC, No. 4 ( Primer y segundo semestre), Tunja (Colombia), pp. 7-75.

Massiris Cabeza, Ángel (2000), "Decálogo para el fortalecimiento del ordenamiento territorial en Colombia" en, Asociación Colombiana de Geógrafos *et al*, *Territorio, sociedad y conflicto en Colombia*, Memorias del XVI Congreso Colombiano de Geografía, Santiago de Cali 17 al 20 de agosto de 2000. Cali, Colombia. pp. 56-60.

Massiris Cabeza, Ángel (2001), "Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de OT", en UAEM, *Coloquio Geográfico sobre América Latina*, Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca 27 a 29 de junio de 2001.

Méndez, Elías (1990), *Gestión ambiental y ordenación del Territorio*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos naturales, Mérida (Venezuela).

Méndez, Ricardo (1988) "El espacio de la Geografía Humana", en Rafael Puyol, José Estébanez y Ricardo Méndez, *Geografía humana*, Ediciones Cátedra, S.A., Madrid. pp. 9-50.

Méndez, Ricardo (1998), "Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica", en: *Eure*, Revista latinoamericana de estudios urbano-regionales (Vol. XXIV, No. 73), pp. 31-54, Santiago de Chile, diciembre de 1998.



Méndez, Ricardo (2001), *Notas de clase*. Curso de geografía industrial. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Geografía. Marzo de 2001.

Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia (2002), *El 52% de los municipios del país tienen POT. El proceso no se puede detener*. Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano, Bogotá.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia (1999), *Gua metodológica para la formulación de los planes de ordenamiento territorial departamental y municipal*. Versión agosto de 1999. La Paz, Bolivia.

Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2001), *Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Versión Mayo 3. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Medio Ambiente de Colombia (1998), *Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio*. Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental, junio, Bogotá.

Ministerio del Medio Ambiente de Colombia (2002), *El sistema nacional de áreas protegidas –SINAP–*. Bogotá.  
[http://www.parquesnacionales.gov.co/organiza/sd\\_gestion/snnapc/sinapdoc.doc](http://www.parquesnacionales.gov.co/organiza/sd_gestion/snnapc/sinapdoc.doc)

Ministerio de Planificación Nacional de Costa Rica (1998), *Propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial*. Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible, Ministerio de Planificación Nacional, Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Técnica Consultiva de Ordenamiento Territorial. San José (Costa Rica), noviembre, San Salvador.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (2000), *Proyecto de ley de ordenamiento y desarrollo territorial*. Abril.

Molina Humberto (1997), *De la reforma urbana a la ley de desarrollo territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano*. En: Desarrollo Urbano en Cifras., No.3 (Nov.1997); Santa Fe de Bogotá. p.246-284.

Müller, Jan (1998), "El sistema de ordenamiento territorial en Alemania", en EPG, *Perspectiva Geográfica*, Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Editorial UPTC, No. 2, Primer semestre de 1998. pp. 71-98.

Nieves Jiménez, Ramón F. (1996), *Manual de planificación del desarrollo municipal*, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C (CESEM), México.

Ocampo, José Antonio (1996), "Crisis Mundial y Cambio Estructural (1929-1945)", en José Antonio Ocampo, (comp.). *Historia Económica de Colombia*. Cuarta Edición. Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo, Bogotá.

Ortega Valcárcel, José (2000), *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*, Ariel Geografía, Barcelona.

Pabón, Norelia (1994) "El problema del ordenamiento territorial en Risaralda", en COT, *Colombia hacia el milenio*. Procesos Gráficos Ltda. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. p. 75-79.

Pacheco, Raúl y Vega Obdulia (2001), "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", en *Economía, sociedad y territorio*, Vol III, núm. 9, 2001, pp. 25-62.

Palomares León, Humberto (1998), "De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México", en *Problemas del desarrollo*, Vo. 29, No. 114, julio-septiembre. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Económicas, México.

Páramo, Gabriel Eduardo (1997), *Aproximación conceptual, metodológica y aplicada del ordenamiento ambiental del territorio en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Política Ambiental. Asesorías para el apoyo a los procesos de ordenamiento ambiental territorial. Informe final.

Planeta Paz (2002), *Sectores sociales ambientalistas*, Bogotá.  
<http://www.planetapaz.org/sectores/ambientalistas.htm>

Poinsont, Ives (1991), "Notas del II curso-taller de ordenamiento territorial", realizado en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Septiembre. Bogotá (Colombia).

Provincia de Buenos Aires (1977), *Decreto-Ley 8912, de ordenamiento territorial y uso del suelo*. Buenos Aires (Argentina).

Pujadas, Romá y Font Jaume (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades. No. 8, Madrid.

Ramírez López, Berenice P. (1990), "Las interpretaciones del desarrollo en América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Revista Latinoamericana de Economía, No. 82, Vol. XXI, julio-septiembre de 1990. pp. 11-33.

Red de Investigación urbana (1994), "Introducción", en *Revista Ciudades*, N° 24, octubre-diciembre de 1994. Sede DIAU-UAP, Puebla, México.

Restrepo Quintero, Olga (2001) "La institucionalización del proceso de planificación en Colombia"; en Ruth Saavedra y otros, *Planificación del desarrollo*, Segunda edición corregida y aumentada, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colección de estudios de Economía. Bogotá, Colombia, pp. 145-230.

Rodríguez, Jahir (1993), "El sistema nacional de ordenamiento territorial: una propuesta para la descentralización y la democracia", en COT, *Colombia hacia el milenio*. Procesos Gráficos Ltda. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Comisión de Ordenamiento Territorial, memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. p. 122-129.

Rondinelli, Dennis (1988), *Método aplicado de análisis regional*. La dimensión espacial de la política de desarrollo. Gobernación de Antioquia, Banco Central Hipotecario, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.

Salinas Chávez, Eduardo (1998), *El desarrollo sustentable desde la ecología del paisaje*. Facultad de Geografía, Universidad de la Habana, Cuba.  
<http://www.brocku.ca/epi/lebk/salinas.html>

Sánchez, Joan-Eugeni (1992), *Geografía política*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid.

Sánchez Luna, Gabriela (1995), *El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año XXVIII, Número 82 enero-abril 1995. Biblioteca Jurídica Virtual.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art13.htm>

Sánchez Luna, Gabriela (1996), "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie año XXIX, Número 86 mayo-agosto 1996. Biblioteca Jurídica Virtual, México.

Sánchez, María Fernanda (2002), *Sociedad Civil y Participación en la Gestión*. Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial, Bogotá (Colombia).

Santos, Milton (2000), *La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, Colección Ariel Geografía, Editorial Ariel, Barcelona.

Secretaría Departamental de Planeación del Putumayo (2001), *Informe de planes de ordenamiento territorial en el Departamento del Putumayo*, Sigifredo Bedoya, Mocoa, agosto 27. Informe presentado a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Nariño y Putumayo (Colombia).

SEDESOL (1995), *Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano en México, 1995-2000*. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. México, D.F.

SEDESOL (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

SEDESOL (2002), *Acuerdo nacional para la ordenación del territorio. Talleres regionales. Ordenación del territorio: la perspectiva nacional*. Secretaría de Desarrollo Social, noviembre, México D.F..

SEDESOL y UNAM-IGg (2001) *Términos de referencia generales para la elaboración del diagnóstico integrado del sistema territorial, la prospectiva y modelos de ocupación y aprovechamiento del territorio*. Fases ii, iii y iv del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Desarrollo Social – Instituto de Geografía UNAM.

SEMARNAT (2002), *México Hacia el Desarrollo Sustentable: Bases de la Transición*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección General de Planeación, Dirección de Estrategias para el siglo XXI (Agenda 21), Avances en la construcción de la Agenda 21 de México. México.  
<http://www.semarnap.gob.mx/dgplaneacion/agenda21/mexicods.htm>

SEMARNAT (2003a), *Ordenamientos ecológicos regionales*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección General de Política ambiental e integración regional y sectorial. Dirección de Ordenamiento Ecológico). México.  
[http://sat.semarnat.gob.mx/dgoeia/ord\\_ecol/orlm/regional.html](http://sat.semarnat.gob.mx/dgoeia/ord_ecol/orlm/regional.html)

SEMARNAT (2003b), *Ordenamientos ecológicos locales*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección General de Política ambiental e integración regional y sectorial. Dirección de Ordenamiento Ecológico. México.  
[http://sat.semarnat.gob.mx/dgoeia/ord\\_ecol/orlm/regional.html](http://sat.semarnat.gob.mx/dgoeia/ord_ecol/orlm/regional.html)

Senado Nacional de Bolivia (2001), *Proyecto de la ley de ordenamiento territorial*, Febrero 1, La Paz, Bolivia.

SINADES (1997), *Ordenamiento para el uso estratégico del territorio nacional en el 2025*, Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible, Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Técnica Consultiva de Ordenamiento Territorial. Diciembre, San José.

Trinca, Delfina (1983) "Organización del espacio-ordenación del territorio: un problema teórico-metodológico", revista *Síntesis Geográfica*, Escuela de Geografía de la Universidad Central de Venezuela, Vol. VI, No. 13. pp. 13-19.

Utria, Rubén Darío (1993), "Ordenamiento territorial: hacia un enfoque conceptual" en IGAC *et al*, *Taller nacional sobre Ordenamiento territorial, conceptualización y orientaciones: hacia un lenguaje común*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC, Comisión de Ordenamiento Territorial –COT-, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Santa Fe de Bogotá, Colombia, diciembre 10 y 11, memorias. p. 41-52.

Vela, Ana Patricia (2002), *Comentarios personales al proceso de formulación de los POTs en Nariño y Putumayo*. Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Nariño y Putumayo, San Juan de Pasto, abril 25.

Viceministerio de Desarrollo Urbano de El Salvador (2000), *Plan Nacional de ordenamiento y desarrollo territorial*. Oficina de Planificación estratégica. San Salvador.

[http://www.vmvdu.gob.sv/web\\_personal/PNODT.htm](http://www.vmvdu.gob.sv/web_personal/PNODT.htm)

Villalobos, Roberto (1977), "Algunos apuntes sobre uso del territorio", en SINADES, *Ordenamiento para el uso estratégico del territorio nacional en el 2025*, Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible, Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Técnica Consultiva de Ordenamiento Territorial. San José.

Yaver, Anuar (1993), "Propuesta para la creación de un sistema nacional de ordenamiento territorial", en COT, *Colombia hacia el milenio*. Procesos Gráficos Ltda. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Comisión de Ordenamiento Territorial, memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. p. 75-79.

Zapata, Carlos-Rodrigo (1999), *Ordenamiento territorial base para el desarrollo municipal en Boliva*, en, Diario La Paz, octubre.

Zink, Alfred (1991), *Notas de clase del I Seminario-Taller de Ordenamiento Territorial*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, abril. Bogotá, Colombia.

Zoido, Florencio (1998), Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Vetera*, edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Barcelona. Reproducido de: *Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: n° 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.