

## Consideraciones metodológicas para la retrospectión de cambios territoriales desde la perspectiva de la ordenación del territorio

### Methodological guidelines for spatial changes retrospection in the territory.

*María Andreina Salas-Bourgoin, Delfina Trinca Figuera, José Rojas López,  
Nubis Miriam Pulido, Andrés Rojas Salazar<sup>1</sup>*

#### Resumen

El territorio es un constructo social complejo cuyo abordaje debe estar claramente delimitado y orientado, para lograr los objetivos perseguidos. Desde la perspectiva del estudio de sus transformaciones, esta condición depende del reconocimiento de las causas del cambio en su configuración y para ello, la retrospectiva constituye una herramienta de gran utilidad. Esta afirmación parte de una premisa específica: la retrospectiva territorial permite identificar los elementos claves para reconstruir históricamente al territorio. Es por ello que se consideró pertinente plantear un conjunto de lineamientos metodológicos, desde el enfoque de la ordenación de territorio, que sirvan de referencia a los procesos de retrospectión, cuyo propósito sea detectar cambios en el territorio.

**Palabras claves:** Retrospectiva territorial; ordenación del territorio; indicadores; transformación territorial y configuración territorial.

#### Abstract

Territory is a complex social construct, the approach of which must be clearly delimited and oriented to achieve the pursued objectives. From the perspective of its transformations studies, this condition depends on the causes recognition of the change in their spatial configuration and, for that, *retrospective* constitutes a tool of great usefulness. This assertion, starts from a specific premise: territorial retrospective allows identify, from the group of change and impact factors involved in the spatial dynamics, the key elements to reconstruct it historically. For this reason, it was considered pertinent to propose a set of methodological guidelines, from the land-use planning approach, to work as reference for retrospection processes, so that its purpose would be detecting spatial changes in the territory.

**Keywords:** Territorial retrospective; land-use planning; indicators; territorial transformation; spatial configuration.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Universidad de Los Andes. E-mail: [bourgoin@ula.ve](mailto:bourgoin@ula.ve); [trincad@ula.ve](mailto:trincad@ula.ve); [rojasand@ula.ve](mailto:rojasand@ula.ve); [npulido@ula.ve](mailto:npulido@ula.ve); [jrojaslopez@hotmail.com](mailto:jrojaslopez@hotmail.com)

En el presente artículo se exponen algunos de los resultados arribados en estudios de ordenación del territorio que se desarrollan dentro del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, de la Universidad de Los Andes, Venezuela.

Fecha de publicación: 31/12/2010. 32 páginas.

## Introducción

El territorio es objeto de interés para diversas disciplinas, pero en particular para la Geografía. Su estudio se puede abordar desde varios niveles de investigación: descriptiva, comparativa, analítica y explicativa, en razón de su complejidad, particularidad y objetivos.

Desde estos niveles de investigación, los estudios del territorio se pueden plantear en el marco de la retrospección (pasado), la observación (presente) y la prospección (futuro) para atender a interrogantes que respondan a: ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Cuánto?, ¿Cuándo?, ¿Cuáles? y ¿Dónde?, fundamentales en la identificación y registro de las condiciones o atributos que intervienen en su configuración.

Catalogados como factores, tales condiciones o atributos son de gran diversidad y, por tanto, su reconocimiento y comprensión condiciona la calidad de los estudios territoriales que se emprendan.

Partiendo del hecho que es altamente complejo estudiar los cambios territoriales considerando a la vez pasado, presente y futuro, se ha planteado presentar, en una primera aproximación, una propuesta metodológica que guíe particularmente la reconstrucción histórica del territorio y permita realizar a *posteriori*, otras labores de investigación, tales como: observación y prospección territorial, análisis territorial y ordenación del territorio, tan necesarias en estos tiempos de transformaciones aceleradas.

Estos lineamientos metodológicos se caracterizan por enfocar la labor retrospectiva desde la ordenación del territorio, como política y práctica pública y social. Por ende, su centro de interés radica en la identificación de condiciones, atributos, acciones y compromisos que promueven el cambio. Es por esta razón que se fundamentan en la indagación de las políticas públicas, los actores sociales y económicos, así como de las condiciones de los subsistemas natural, social, económico y cultural, involucrados en el mismo.

El diseño propuesto consta de cuatro fases:

- a) selección del período de retrospección;

- b) identificación de factores de cambio e impactos a estudiar,
- c) construcción del sistema de indicadores territoriales,
- d) valoración de indicadores.

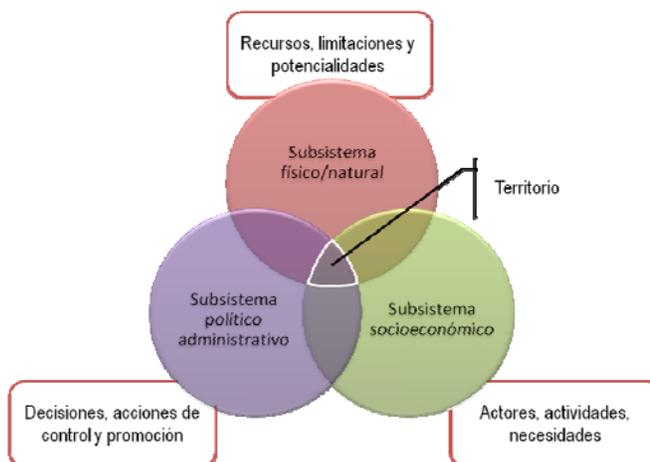
En cada una de ellas se especifican: el propósito perseguido, los medios de implementación y los posibles resultados a obtener.

Se parte de una breve discusión sobre el concepto de territorio y su estudio, destacando la importancia de la retrospección, la observación y la prospección. A continuación y concretamente en el tema de la retrospección, se aborda lo relativo a los factores de cambio y sus impactos, como centro de interés de toda labor dirigida a reconstruir históricamente el territorio para, finalmente, presentar las consideraciones metodológicas que permitan llevar a cabo una retrospección de los cambios.

### **El territorio y su estudio**

En la actualidad, hablar de territorio es más que referirse a una porción de tierra delimitada con fines particulares, que pertenece a alguien. Es también hacer alusión a un conjunto de procesos sociales que motivan y condicionan las características de dicha porción, así como referir un sistema (Figura N° 1) donde la dinámica propia de las partes (subsistemas) tiene diferentes expresiones en el tiempo, que se mezclan y superponen en una compleja organización y permanente transformación.

Fig. Nº 1: El territorio y subsistemas componentes.



Fuente: Andreina Salas-Bourgoin y otros.

De igual manera, hablar de territorio es referirse a una unidad político-administrativa en la cual convergen múltiples intereses y a la que se asocian también múltiples objetivos, provenientes no sólo de actores autóctonos sino foráneos.

Visto de esta manera, estudiarlo implica el uso de categorías ampliamente discutidas en la Geografía: espacio, tiempo, desarrollo, sociedad, Estado, paisaje, región, escala y territorialidad, por mencionar algunas, así como la aplicación de un enfoque en el que constituye un actor más del desarrollo de una Nación, sometido a una continua e intensa dinámica de transformación, producto de actuaciones individuales y colectivas sobre las que inciden acciones reguladoras, orientadoras u ordenadoras. En razón de esto, López y Mut (2009), afirman que el territorio representa una promesa de posibilidades infinitas.

Frente a tal complejidad, surgen diversas definiciones que intentan congregar en su enunciado los elementos más significativos de lo que actualmente circunda el término "territorio". Entre ellas, por ejemplo, se presenta la propuesta por Bozzano que lo define como:

*...un lugar de variada escala –micro, meso, macro- donde actores -públicos, privados, ciudadanos, otros- ponen en marcha procesos complejos de interacción – complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa- entre sistemas de acciones y*

*sistemas de objetos, constituidos éstos por un sinnúmero de técnicas –híbridos naturales y artificiales- e identificables según instancias de un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos –en tiempo-espacio-.(Bozzano, 2009, p.94)*

De esta manera, territorio es una fracción de la superficie terrestre de base dialéctica, en cuyo seno las estrategias e intereses de los actores modifican y crean objetos que cambian su configuración en una incesante dinámica. Una porción bajo el dominio de una sociedad que crea objetos, desarrolla actividades, aprovecha sus recursos y lo organiza, para permitir la convivencia y el logro de objetivos colectivos (Zoido, 1998).

Milton Santos (1996) establece diferencias metodológicas entre el concepto de territorio y el de espacio geográfico que parece importante traer a colación. Este autor señala que si por territorio se asume la porción de superficie terrestre sobre la cual un grupo social ha tomado posesión se entiende que su abordaje es esencialmente político. El espacio geográfico se construiría a *posteriori*. De allí que, asemeja el concepto de “territorio usado” al de espacio geográfico; es decir, inmediatamente después que cualquier grupo humano toma posesión de esa porción, comienza a crear, construir espacio, lo cual no es más que dar lugar al conjunto indisociable de sistemas de objetos y de sistemas de acciones y que le da contenido al concepto de espacio geográfico. El espacio geográfico es así, el territorio usado por la sociedad a través de la historia. De allí que también defina al espacio como una acumulación desigual de tiempos.

Con la aceleración de los cambios en los tiempos actuales, las transformaciones, los reacomodos, las adaptaciones y los reajustes de esa porción de superficie a las necesidades de la población, se hacen cada vez más profundos y complejos, despertando en las ciencias sociales, ecológicas y en el quehacer de la planificación, un gran interés por el territorio, su naturaleza y su configuración; interés que se pone de manifiesto a través de interrogantes de común formulación:

- ¿Qué hace que un territorio cambie?
- ¿Cuáles son los ritmos de cambio de un territorio?

- ¿Cómo un territorio cumple su rol de actor del desarrollo?
- ¿Cómo se manifiesta el sentido de apropiación territorial de una sociedad?
- ¿Cómo adecuar la organización del territorio a las aspiraciones sociales?

Esto conduce a un progresivo aumento en la complejidad de los estudios del territorio, ya que no sólo se orientan a reconocer los principios y elementos que le dan concreción, determinan o condicionan sus atributos y promueven sus cambios, sino que además adquieren un sentido utilitario preciso: generar el conocimiento requerido para intentar orientar su configuración hacia una conveniente a los objetivos económicos, sociales y ambientales de la Nación y a los retos que hoy impone la economía internacional.

Son estudios que buscan comprender la incidencia de los procesos sociales en los cambios experimentados por el territorio y que, como prácticas que adquieren expresión material a través del uso, ocupación, concentración y segregación espacial (Massiris, 2009), deben ser regulados u orientados para controlar su impacto en la organización y funcionalización del mismo.

En este escenario, tales estudios se convierten en una prioridad que no sólo se atiende por medio del conocimiento y la comprensión del territorio presente, sino también de la historia de su construcción y transformación, así como de la prospección de su futuro. Una prioridad que requiere indagar, conocer, pero también entender, sus elementos constitutivos así como la dinámica de relaciones que entre ellos se establece a diferentes escalas (local, nacional y global), (Bozzano, op. cit).

Esto conlleva a enfrentar un significativo problema de investigación: crear y mantener sistemas de indicadores que permitan cumplir con una labor de suma importancia para el análisis y la gestión territorial: la retrospección, la observación y la prospección.

Particularmente para los estudios del territorio, la retrospección constituye el método idóneo para reconocer (del complejo sistema que constituyen las acciones, los actores, las decisiones y los atributos), lo que históricamente ha intervenido en los cambios que, entre

otras cosas, se manifiestan en su configuración. Por ende, representa el medio a través del cual se logra identificar períodos de cambio y mudanzas resultantes, así como comprender el presente y visualizar el futuro.

Los ejemplos de estudios territoriales que parten de una retrospectiva son diversos e interesantes. Uno de ellos es el trabajo que adelanta desde hace varios años Ángel Massiris y que cristalizó en su libro *“Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos”* publicado en el 2006. En éste, desde una escala macro, el autor aborda la observación de las políticas latinoamericanas de ordenación del territorio como factores de cambio territorial; para ello, hace una retrospectiva de los orígenes de la política de ordenación del territorio, los enfoques aplicados, las conceptualizaciones hechas y las características que estas han adquirido a lo largo del tiempo en la región, entre otros.

A manera de justificación de su enfoque, Massiris señala que el examen sobre los antecedentes de la ordenación del territorio en Latinoamérica se hizo con la intención de buscar elementos de juicio, para comprender su origen y el cariz adquirido a lo largo del tiempo. A ello se podría agregar que tales elementos permiten, por un lado, identificar e interpretar, por ejemplo, el impacto de la ordenación como política pública, práctica administrativa y proceso, en la configuración del territorio y, por otro, vislumbrar su papel en la construcción del territorio deseado.

Desde esta perspectiva es posible afirmar que: 1) comprender un territorio y, más aún, incidir en su configuración para constituirlo en base del desarrollo, requiere de análisis territoriales y, 2) tales análisis deberían partir del reconocimiento y la descripción histórica de los factores que a los largo del tiempo han intervenido en el cambio; en otras palabras, deberían iniciarse con una retrospectiva territorial.

### **Los factores de cambio y sus impactos en el territorio**

Dentro de los estudios que intentan comprender los cambios del territorio, la observación, la prospección y la retrospectiva tienen algo en común: la necesidad de centrar su atención en aquello que motoriza la transformación y que, con el tiempo, definen la organización, función y consecuentemente, la configuración del territorio.

¿Qué interfiere en los ritmos y las características de los cambios territoriales? Los factores de cambio y sus impactos.

Los factores de cambio son de diversa índole. Constituyen aquellas condiciones de origen social, económico, político o natural que intervienen para que un territorio cambie. Por tanto, inciden en los procesos sociales que generan variaciones, positivas o negativas en el territorio, conocidas como impactos.

Estos factores se caracterizan por ser particulares y diversos, al igual que los territorios y las sociedades. Sólo es posible hallar en común entre ellos, algunas de las causas que motivan su dinámica (búsqueda del desarrollo económico y social, competitividad económica, conservación ambiental, regulación del uso y ocupación, entre otros), pero nunca los impactos que generan, temporal y espacialmente.

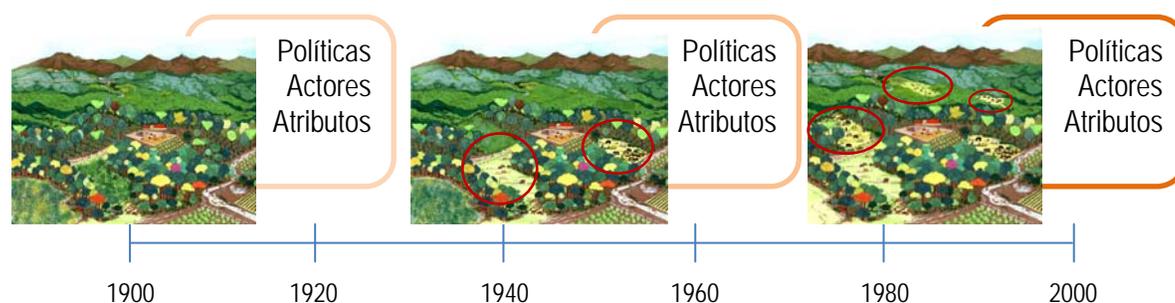
Los factores de cambio se asocian a:

- Políticas públicas ejecutadas por medio de leyes, instituciones, planes, programas, proyectos, obras y mecanismos de control y seguimiento, que van desde el ámbito macroeconómico y sectorial hasta el regional, donde se evidencian objetivos y mecanismos dispuestos por los organismos del Estado para intervenir en la configuración del territorio;
- Actores, sus intereses e inversiones, a razón de fuerzas que motivan o retardan el cambio territorial y definen sus características;
- Atributos de los subsistemas natural, social, cultural y económico del territorio, como arte y parte del cambio territorial; es decir, como elementos propios del mismo que condicionan o determinan el comportamiento de los demás factores y de sí mismos.

Son así “agentes” que motivan la mudanza o permanencia de las características del territorio en cuanto a uso, ocupación, organización y funciones, los cuales con el transcurrir del tiempo, incorporan nuevos objetos a través de nuevas acciones. Una representación de ese

cambio se intenta poner de manifiesto en la Figura N° 2. Allí el territorio exhibe variaciones en virtud de la influencia permanente de los mismos factores (políticas, actores y atributos territoriales) que, con el transcurrir del tiempo, van generando nuevas improntas.

**Fig. N° 2: Cambios territoriales.**



Fuente: Andreina Salas-Bourgoin y otros a partir de imágenes de Terrandina, 2005.

En la Figura N° 2, factores de la misma naturaleza inducen cambios en el territorio que, con el paso del tiempo, se manifiestan territorialmente a través de variaciones uso que se da a la tierra (territorio usado).

Juntos, estos factores entretienen infinitas y complejas relaciones. Los actores son quienes toman decisiones según intereses similares, contrapuestos o conflictivos, y llevan a cabo acciones y prácticas que incidirán en el territorio. Tales decisiones están, por un lado, influenciadas por las políticas públicas que las regulan, orientan y promueven haciendo uso de diversos mecanismos, y por otro, condicionadas por los atributos propios del territorio. Todos, en conjunto, redefinen la configuración del mismo, incorporando nuevos elementos o modificando los existentes.

En su estudio, la retrospectiva representa el punto de partida pero bajo la consideración de un aspecto metodológico de gran importancia: la periodización, la cual en palabras de Milton Santos (Santos 1996; Santos y Silveira, 2001) significa comprender cómo se usa y ha usado el territorio, y cómo esto marca su historia.

Cada periodización se caracteriza por diversas formas de uso que representan manifestaciones particulares de la interrelación del sistema de objetos y el sistema de acciones que lo conforman, las cuales evolucionan conjuntamente y responden a principios generales vinculados: con su historia particular y el contexto global, con el comportamiento del Estado y de la sociedad y, ciertamente, con los rasgos regionales.

Para cada período interesa entonces identificar la dinámica de lo nuevo y de lo que se hereda. En palabras de Panadero (2000): ver al espacio geográfico a través de sus formas presentes y pasadas, para lograr aproximarse a la conformación histórica del territorio.

Frente a esto, escala y tiempo se presentan como categorías de gran importancia. Por un lado, el tiempo define el momento de formas y funciones, cuya expresión en el territorio es particular y da lugar a factores con condiciones específicas. Por otro, la escala que incluye la noción de contexto en el que se circunscriben esos factores y a través de los cuales se evidencia un patrón de apropiación territorial a diferentes niveles de aproximación, en el cual diversos actores se interrelacionan de manera continua organizando y usando el territorio (Bozzano, op. cit).

Ambas categorías, escala y tiempo, se convierten en el escenario de los estudios territoriales, en el que se podrá reconstruir, seguir y prever la configuración territorial; claro está, por medio del abordaje diacrónico de los factores de cambio y sus impactos, cuya acumulación en el tiempo dan cabida a su transformación.

Adicional a lo anterior y atendiendo al hecho de que el territorio no es una unidad aislada, sino parte de una totalidad, es necesario señalar que sobre éste también ejercen influencia factores externos provenientes de una escala macro (mundial) o meso (nacional). Por tanto, para la retrospección, la consideración de la dinámica del espacio exterior es fundamental, puesto que permite diferenciar el origen de los factores tratados (internos o externos).

Desde esta perspectiva y según lo señalado anteriormente, es posible afirmar que la retrospección como punto de partida de los estudios territoriales, debe estar claramente dimensionada en: tiempo y escala. Asimismo, que en el marco de dichas dimensiones se requiere estudiar, tanto los factores de cambio como los impactos que de ellos se derivan;

los primeros, porque son causas del cambio y, los segundos, porque evidencian la impronta de cada factor en el territorio.

Por lo afirmado, este trabajo fija su atención en la retrospectiva territorial como método efectivo para identificar, del conjunto de factores e impactos involucrados en la dinámica territorial, los potencialmente claves en el proceso de transformación del territorio, según escala y tiempo, y se centra en el planteamiento de algunos lineamientos metodológicos que orienten la realización de un ejercicio retrospectivo, de forma sistemática y expedita.

### **Retrospectiva territorial: una opción metodológica para la reconstrucción del cambio territorial**

Existen múltiples formas de abordar el estudio del territorio, a razón de enfoques teórico-metodológicos, objetivos perseguidos y disponibilidad de recursos, entre otros. Sin embargo, éstas concurren en un mismo punto de partida: develar sistemáticamente qué ocurrió en el territorio para que cambiara y de qué forma cambió.

Ello evidencia que el recuento no sólo histórico sino también espacial, de acciones, intereses, funciones y objetivos involucrados en la configuración del territorio, es tan importante como la descripción de lo actual y la visualización del futuro, pues permite comprender los procesos de co-evolución sociedad-entorno.

Desde este enfoque, el ejercicio retrospectivo adquiere especial importancia, particularmente cuando se atiende a: 1) los cambios en la organización y funcionamiento del territorio; 2) la intensidad de los cambios y 3) los factores que los impulsaron.

Tal y como se plantea, el ejercicio retrospectivo conduciría a un estudio holístico de tipo descriptivo, multi-escalar y multi-temporal, sustentado en los elementos claves de los componentes del territorio: social, cultural, económico, político y natural, que condicionan o determinan sus cambios.

Una alternativa para su abordaje, es considerar –por ejemplo- a la ordenación del territorio como marco de referencia. Ello significa estudiar diacrónicamente los factores de cambio y sus impactos, desde la ordenación como política y como práctica pública y social.

Existen diversas razones que se pueden esgrimir para justificar tal enfoque. Entre ellas, el hecho de que la ordenación del territorio:

- orienta el cambio territorial incidiendo directamente en los procesos sociales, motorizados por factores de cambio internos o externos;
- refleja los intereses que subyacen en la configuración del territorio como base para el desarrollo económico y social (Gómez, 2002); por tanto, muestra los cambios promovidos por el Estado y las cuotas de participación de los actores públicos y privados en ello, y
- busca armonizar la relación entre la sociedad y la naturaleza.

Un ejemplo de retrospectiva territorial abordada desde la ordenación del territorio lo representa el trabajo de Andreas Hildenbrand (en Massiris, 2009) intitulado *“Políticas de Ordenación del Territorio en España (1978 – 2007). Evolución, problemas y propuestas”*, que estudia la evolución de la ordenación del territorio en España desde los años de la reforma constitucional, la instauración de la democracia y la descentralización administrativa, para identificar los aciertos y desaciertos de la intervención pública en el territorio y los factores que han conducido a la insostenibilidad del modelo de desarrollo español actual, fundamentado en un “desmesurado consumo del suelo”.

De manera similar, en el trabajo de Roberto González (en Massiris, 2009) titulado *“Logros, dificultades y desafíos de las políticas de ordenamiento y planificación territorial en Cuba”*, se muestra una retrospectiva para contextualizar política y económicamente desde el siglo XIX hasta 1990, en el marco de la planificación física y el ordenamiento territorial de la isla, los cambios que permitieron la reestructuración del espacio rural nacional, así como la transformación del espacio urbano y de la funcionalidad del sistema económico nacional.

Estos, como otros ejemplos, son muestra de la utilidad de la ordenación del territorio para la retrospección territorial, pues permite considerar un amplio abanico de factores de cambio y de impactos asociados, valiosos para reconstruir, por medio de indicadores, la transformación del territorio y, además, hacerlo considerando no sólo los cambios motivados por el devenir cotidiano de la sociedad, sino también por una dinámica planificada y orientada por el Estado. En este caso, la retrospectiva implicaría mirar el pasado de la ordenación del territorio como política y práctica que motiva un proceso de cambio planificado, paralelo a uno “espontáneo” conducido por un colectivo.

Como política pública, se enfocaría en reconocer la incidencia territorial de un conjunto de leyes e instrumentos aplicados por las instituciones del Estado, para controlar y orientar la configuración del territorio y, como práctica, se centraría en detectar, de la intervención de los actores, las acciones que tienen incidencia en dicha configuración.

En ambos casos se reconocerían las causas y las consecuencias de las transformaciones, así como el grado de participación de la ordenación del territorio en ello. Adicionalmente, conllevaría a conocer:

- El modelo territorial planteado como objetivo y las acciones e instrumentos previstos por el Estado para lograrlo;
- Los factores que intervinieron, favorable o desfavorablemente en su logro;
- La cuota de participación de esos factores en la transformación;
- La configuración territorial resultante y
- La correspondencia entre el modelo territorial objetivo y el obtenido.

Como procedimiento metodológico para el estudio del territorio, la reconstrucción histórica se sustentaría en la documentación hecha a partir de trabajos científicos, fuentes estadísticas, informes técnicos, planes de diverso tipo y leyes, así como en la revisión de material

cartográfico y la consulta a expertos por medio de métodos de exploración, como el Método Delphi, de gran utilidad en la selección de indicadores.

El resultado a obtener sería un sistema de indicadores reflejo de las variaciones temporales en las características de los factores de cambio y de la configuración territorial, en diferentes períodos. Esto, en el entendido que el propósito perseguido es detectar hechos y no explicarlos.

Para llegar al diseño de un sistema como el señalado, se requerirá el cumplimiento de cuatro fases fundamentales:

- a) delimitación temporal de la retrospección;
- b) identificación de factores de cambio y los impactos que deberán abordarse diacrónicamente, y periodización;
- c) diseño del sistema de indicadores, sensibles a los cambios territoriales y temporales, y
- d) valoración de los mismos.

La propuesta metodológica planteada desde este enfoque, se construye con base en un conjunto de preguntas claves cuya resolución permitiría alcanzar los objetivos perseguidos en cada fase. Tal y como están diseñadas, dichas interrogantes no necesariamente aplican por igual a todos los casos de estudio, ya que los intereses podrían variar en función de los criterios del grupo experto. No obstante, el resultado buscado es una colección de indicadores clara, precisa y sensible a las variaciones en el tiempo de los factores económicos, políticos, sociales y naturales que marcaron pauta en el territorio estudiado.

#### *Primera fase: delimitación temporal de la retrospección*

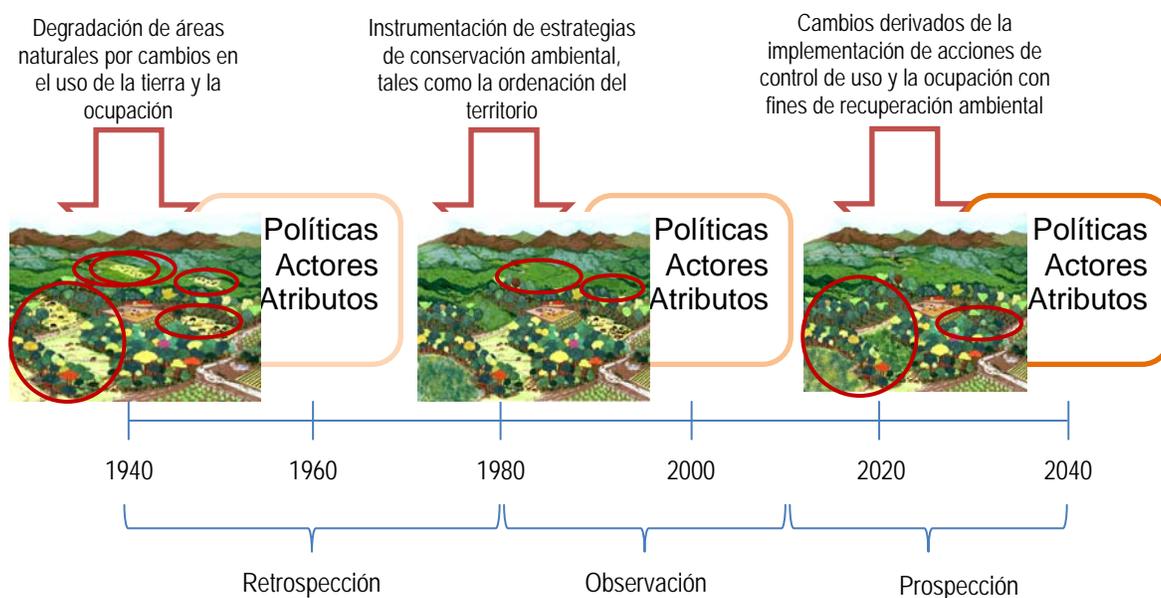
El propósito de esta fase es definir el período durante el cual se indagarán los antecedentes del cambio territorial, puesto que en el tema de las transformaciones territoriales, el umbral

entre retrospectión y observación es un problema que genera inconvenientes al momento de esclarecer “desde cuándo” y “hasta cuando” hacer reconstrucción histórica y “a partir de cuándo” iniciar la observación.

El momento de partida -“desde cuándo”- será precisamente aquel en el que se evidencien cambios territoriales que denoten un corte en el tiempo. A los efectos de esta propuesta, dichos cambios son análogos al término de transformación. Constituyen las mudanzas significativas y sucesivas que denotan un período de cambios territoriales en el que dinámica económica y social han dado lugar a un territorio con diferencias sustantivas con el del pasado.

El momento de cierre -“hasta cuando”-, dependerá del propósito de la reconstrucción histórica. Así, a manera de ejemplo, si el objetivo es reconstruir los cambios del territorio en materia de áreas naturales antes de la implementación de políticas de conservación ambiental, la identificación del “hasta cuando” estaría dada por el momento en el cual el Estado implementa mecanismos de protección, tales como planes de manejo y programas de guardería ambiental, recuperación de áreas degradadas y creación de figuras legales de protección. A partir del mismo, ya no se haría retrospectión sino observación de los cambios derivados de una política de conservación ambiental, a la manera como se representa en la Figura Nº 3, en la que se muestran áreas recuperadas a razón de la instrumentación de estrategias de conservación ambiental por medio del ordenamiento territorial.

Fig. Nº 3: Ejemplo de delimitación temporal de la retrospectión.



Fuente: Andreina Salas-Bourgoin y otros a partir de imágenes de Terrandina, 2005.

Resultando la ordenación del territorio el marco de referencia de esta propuesta, la identificación del período de partida se haría por medio de la indagación, tanto de las políticas dirigidas a intervenir en el territorio -aun cuando no se correspondan con políticas de ordenación del territorio propiamente dichos-, como de las acciones no planificadas, motivadas por actores que igualmente influyen en el mismo.

A estos fines, se podrían responder preguntas tales como:

1. ¿Cuándo comenzó a mostrar cambios el territorio en cuanto a uso, ocupación, organización y funciones?
2. ¿Cuáles fueron las características esenciales de esos cambios?
3. ¿Cuáles fueron las causas que los motivaron?
4. ¿Las causas identificadas, estaban directamente vinculadas a políticas públicas de ordenamiento territorial?

De no estar esas causas vinculadas a la ordenación del territorio, sino a la intervención de políticas sectoriales específicas, se continuaría la indagación hasta detectar el momento en el cual los cambios comienzan a ser guiados por lineamientos territoriales explícitos; una política regional o de ordenamiento territorial, que bajo la consideración del territorio como sistema, se haya planteado orientar su gestión y configuración, hacia un modelo considerado como fundamento del desarrollo nacional. En esta labor, sería útil responder:

5. ¿Cuándo el Estado formuló las primeras políticas regionales?
6. ¿Cuáles fueron los fundamentos de esas políticas y los objetivos perseguidos?
7. ¿Se planteó la ordenación del territorio como una alternativa específica?
8. ¿Cuáles fueron los instrumentos que se crearon para la implementación de la ordenación del territorio?
9. ¿Cuándo se formularon esos instrumentos?

El propósito de dar respuesta a las preguntas anteriores, es reconocer si los cambios territoriales suscitados, fueron marcados por la ordenación del territorio. De no ser así, la retrospectiva mostraría dos momentos esenciales: 1) aquel en el que los cambios son estimulados por los actores, así como por políticas sectoriales y, 2) aquel en el que la política de ordenación territorial inicia su intervención.

Identificado el límite inferior o momento de partida, quedaría por definir el límite superior o momento en el cual culminaría la retrospectión para dar paso a la observación.

Podría seleccionarse como límite superior un hito que, en el marco de la ordenación del territorio, refleje un corte en los cambios vivenciados. El mismo podría estar dado por el momento en el cual, la política de ordenación se encuentra claramente estructurada e instrumentada para orientar la actuación pública, hacia el logro de un modelo territorial aceptado como referencia. El mismo podría reconocerse al responder interrogantes como:

10. ¿Cuáles fueron las leyes, los actores y los instrumentos previstos para ejecutar la política de ordenación del territorio?
11. ¿Cuándo estuvieron claramente dispuestos esas leyes, actores e instrumentos, para ejecutar dicha política?
12. ¿Los mismos definían con precisión la organización y estructura del territorio a lograr?

*Segunda fase: identificación de factores de cambio e impactos a estudiar y periodización*

Definido el lapso que acotará la retrospectiva, se procederá a identificar, dentro del conjunto de aspectos a estudiar, lo más representativo del proceso de cambio territorial; en otras palabras, los factores de cambio internos y externos, así como los impactos asociados más importantes en materia de uso, ocupación, organización y funciones del territorio, para luego identificar períodos de cambio.

La cuestión a atender en esta fase, es reconocer qué incidió para que el territorio experimentara cambios, cuáles fueron tales cambios y los períodos en los cuales esos cambios se manifestaron diferencialmente, acudiendo a una indagación documental y a la consulta de expertos.

Como se mencionó en líneas anteriores, en el territorio confluyen factores vinculados a políticas públicas, actores y atributos económicos, sociales y naturales, que se materializan espacialmente e inducen cambios. No obstante, no todos motorizan con la misma intensidad dichos cambios y, por tanto, es necesario develar aquellos claves o esenciales.

Respecto a las políticas públicas, es importante prestar especial atención a objetivos, instrumentos, instituciones, competencias, acciones previstas, acciones emprendidas y resultados obtenidos, entre otros elementos, ya que son medios para detectar cambios promovidos por la actuación pública. De igual manera, los propósitos que motivaron la formulación de esas políticas, sus fundamentos y las reformulaciones hechas.

Tal revisión debería enfocarse, entre otros, en las directrices, estrategias, objetivos y acciones públicas dirigidas a la orientación o regulación del uso y la ocupación, del equipamiento, la conectividad espacial, el desarrollo regional, los sistemas urbanos, las áreas naturales protegidas y las funciones territoriales.

Con relación a los actores, el interés se enfocaría más en diferenciar tipo de actores, objetivos planteados, inversiones y grado de incidencia en el uso, la ocupación y la localización de actividades.

Finalmente, en materia de atributos naturales, sociales y económicos sería importante conocer, aspectos vinculados a población, actividades económicas, distribución del ingreso, equipamiento, funciones, circulación (flujos) y ecosistemas junto a su estado de conservación, como referencia de las condiciones de base, cuya dinámica propia incide sobre los otros factores.

Con su revisión se atendería lo propio del territorio, aquello que desde “adentro” motiva su cambio; sin embargo, resta reconocer los factores externos. Entre los mismos, podrían ser objeto de revisión: inversión extranjera directa, acuerdos de integración económica, políticas transfronterizas, política de inmigración y programas de inversión multilateral.

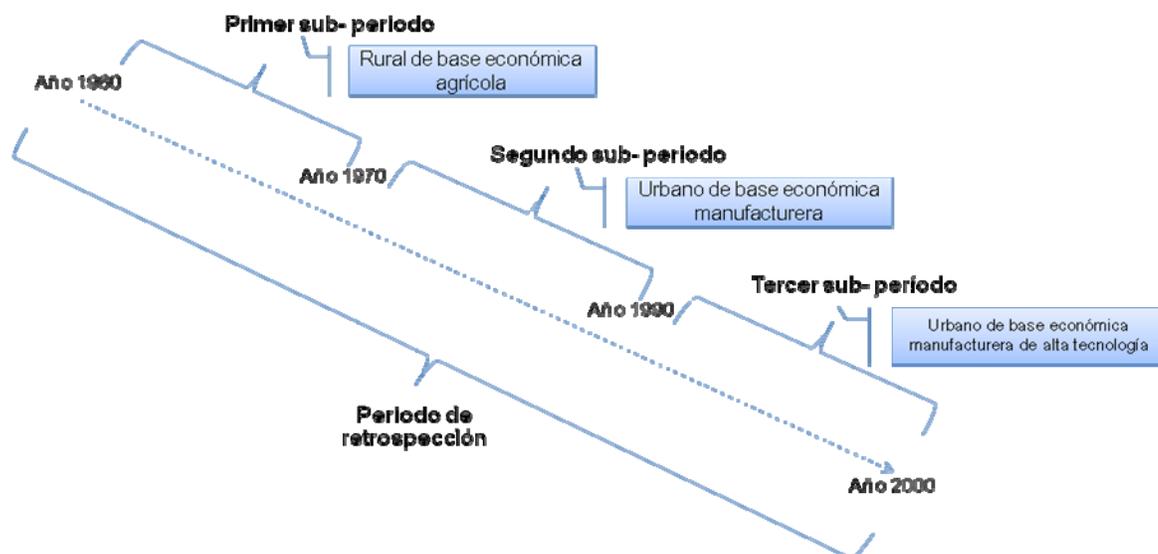
Visto así los factores de cambio, internos y externos, conformarán un mundo vasto y complejo de datos e información, de manera que lo referido aquí apenas es una reducida parte. Las limitaciones existentes para su aprehensión son muchas y ello repercute en la posibilidad de reconocerlos en sí mismos, en tanto que condicionantes o determinantes del cambio territorial. Por eso, responder algunas preguntas, sistematizadas según factor, podría ser de gran utilidad para llevar a cabo una primera selección:

13. Al inicio del período de retrospectión ¿Cuáles eran las características más relevantes del territorio en materia de uso, ocupación, localización de actividades económicas y asentamientos humanos, equipamiento, conectividad espacial y sistemas urbanos?
14. ¿En cuáles momentos, esas características mostraron cambios importantes?

15. ¿Esos cambios fueron motivados por leyes, instrumentos e instituciones en el ejercicio de sus funciones?
16. ¿Tales leyes, instrumentos e instituciones fueron sometidas a cambios sustanciales y cuándo?
17. ¿Dichos cambios tuvieron una manifestación física evidente?
18. ¿Cuáles actores incidieron en esos cambios?
19. ¿Cuáles de esos cambios territoriales, fueron los más importantes?

La indagación para responder estas preguntas requerirá detalle temporal, puesto que es a raíz de ello, que se logrará la periodización a la que hace alusión Milton Santos para estudiar el espacio. Para la retrospección, significa la identificación de subperíodos en los que, factores de cambio e impactos, son distintos. Un ejemplo gráfico de periodización, se muestra en la Figura N° 4.

Fig. N°4: Ejemplo de periodización de un estudio de reconstrucción histórica territorial.



Fuente: Andreina Salas-Bourgoin y otros.

Los sub-períodos serían identificados preliminarmente, sobre la base del conocimiento de cambios importantes en el territorio y, luego, se afinarían por medio de la identificación de variaciones sustanciales sincrónicas en los factores de cambio (internos y externos), que permitan diferenciar un sub-período de otro.

Respecto a la indagación de factores externos, será de especial importancia el reconocimiento del momento en el cual su participación adquiere relevancia, tanto desde el punto de vista económico como geográfico. Dicho momento podría corresponderse o no, con el primer subperíodo de la retrospección, pero a partir de éste, deberá indagarse lo relativo a los factores claves identificados y sus efectos sobre la configuración del territorio, dejando de manifiesto, las variaciones en cada subperíodo.

La respuesta a las interrogantes formuladas anteriormente junto con la indagación sobre los factores externos con incidencia espacial, permitiría detectar las causas del cambio territorial, vinculados a la ordenación del territorio como práctica; no obstante, las mismas son insuficientes para abordar lo relativo a la ordenación como política territorial. Para cubrir este requerimiento podría fijarse la atención, en preguntas como:

20. ¿Cuál fue la configuración territorial objetivo planteada en la política nacional de ordenación del territorio?
21. ¿Cuáles fueron los factores de cambio considerados en la política nacional de ordenación del territorio?
22. ¿Cuáles fueron las estrategias previstas para lograr la configuración territorial objetivo?
23. ¿A cuáles de esas estrategias se le asignó mayor importancia?
24. ¿De los cambios promovidos, cuáles fueron los realmente logrados?
25. ¿Hubo modificaciones en las estrategias?

De este ejercicio se esperaría como resultado, el reconocimiento de los factores de cambio motivados por la ordenación del territorio, según subperíodos. No obstante, sería útil una última interrogante que concluiría el proceso de indagación para hacer la reconstrucción territorial:

26. ¿Cuál fue la organización resultante del ordenamiento territorial ejecutado durante el período de retrospección?

Es menester recordar que durante esta fase, lo abordado corresponde a una investigación de tipo descriptiva, en la cual el propósito es el registro de los hechos que permitan evocar el cambio territorial (Gutiérrez, 1991, en: Hurtado, ob. cit); concretamente: la conformación histórica del territorio y no la valoración del mismo ni mucho menos, su explicación.

Como instrumento de corroboración de los resultados obtenidos, se recomienda el empleo del Método Delphi. Éste es un método que por medio de la consulta a expertos, se aplica para hacer prospecciones (Astigarraga, S/F); sin embargo es de fácil adecuación a los fines de una investigación como esta. Ello, debido a que muestra importantes fortalezas:

- Ayuda a poner de manifiesto las opiniones de expertos.
- Impide que tal opinión, sea influenciada entre ellos.
- Al ser iterativo, favorece la retroalimentación controlada por medio de la divulgación de resultados preliminares.
- Permite identificar el grado de convergencia de opiniones y deducir consenso; en otras palabras, el grado de acuerdo del grupo, frente a todas las opiniones emitidas (Godet, 1993).

Su aplicación se iniciaría con la selección de expertos; una selección que responda a criterios prefijados por el equipo que desarrollará la retrospectiva, acompañada luego de una invitación que confirme su interés en participar.

Sabiendo que el método se sustenta en la circulación de cuestionarios, a los fines de la retrospectiva, se plantean tres:

1. Una primera circulación destinada a solicitar al experto que enuncie los principales factores de cambio y sus impactos en el territorio durante el período de la retrospectiva. Los resultados obtenidos, deberán compararse con los derivados de la indagación documental.
2. Una segunda circulación en la que el cuestionario incluya, por un lado, los factores de cambio y los impactos identificados por el grupo experto y, por otro, aquellos que habiendo sido obtenidos en la indagación documental, no fueron referidos por el mismo.
3. Finalmente, una tercera circulación con un cuestionario que incorpore los factores de cambio y los impactos considerados claves, dirigido a solicitar al grupo experto que corrobore la selección.

Como el cúmulo de información a derivar, tanto de la indagación documental como de la consulta a expertos, será amplio y complejo, el estudio requerirá un proceso de sistematización y de simplificación, a partir de indicadores.

#### *Tercera fase: diseño del sistema de información de cambio territorial*

Recopilada la información que sustentará la retrospectiva, se organizará la data en un sistema de indicadores que reflejen el cambio territorial (sistema de información territorial<sup>2</sup>). A los fines, será necesario seleccionar indicadores y diseñar el sistema, teniendo presente la noción de escala e interrelación.

---

<sup>2</sup> Nombre planteado para Venezuela según el proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio, 2008

La identificación de indicadores territoriales requiere, al menos, dos etapas. La primera, relacionada con la operacionalización de variables asociadas a los factores de cambio y sus impactos; la segunda, relativa a la selección de indicadores, atendiendo criterios específicos y aplicando nuevamente el Método Delphi.

Como su nombre los sugiere, la operacionalización de variables constituye una técnica que permite definirlos de manera tal que sean medibles y manejables; que puedan observarse y cuantificarse (Ávila, 2006).

Una alternativa de operacionalización puede ser la construcción de un cuadro destinado a organizar la información concerniente a los factores de cambio, las variables, los indicadores y las fuentes a consultar, manteniendo la coherencia entre la escala y el nivel de detalle del indicador. Un ejemplo se muestra en la figura N° 5.

**Fig. 5: Operacionalización de variables sobre factores de cambio.**

<b>Factores de cambio</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>Definición de las variables</b>	<b>Indicadores de factores de cambio</b>	<b>Definición de los indicadores de factores de cambio</b>	<b>Fuentes de información</b>

Fuente: Andreina Salas-Bourgoin y otros.

Un ejercicio similar debería hacerse para atender lo atinente a los impactos territoriales. En este caso, se incorporarían nuevos ítems al instrumento de operacionalización: impacto asociado, definición del impacto y variables para registrarlo. Una muestra de lo descrito, la constituye la figura N° 6.

**Fig. Nº 6. Operacionalización de variables sobre impactos de los factores de cambio territorial.**

Factores de cambio	Impactos asociados	Definición del impacto	Variables	Definición de las variables	Indicadores de impacto	Definición de los indicadores de impacto	Fuentes de información

Fuente: Andreina Salas-Bourgoin y otros.

Según los cuadros anteriores, cada factor de cambio tendrá un indicador e, igualmente, cada impacto territorial otro que permita valorarlo.

Atendiendo al hecho de que a lo largo de toda la retrospectión se emplearán los mismos indicadores, la operacionalización de variables se realizará una sola vez. Esto, en el entendido de que el objetivo final es identificar las variaciones temporales que muestran los indicadores; para lo cual es necesario asegurar la comparabilidad.

Del trabajo de operacionalización, resultará una colección de indicadores más o menos amplia que será revisada, de acuerdo a criterios que permitan asegurar su pertinencia, tanto para el ejercicio de reconstrucción histórica como para el caso de estudio –cambios en un territorio dado-. En este sentido es aconsejable atender criterios específicos:

- aplicables a diversos espacios y escalas;
- económicamente viables, tanto en su fase de definición como de actualización;
- adecuados al nivel de agregación requerido;
- representativos de las condiciones a estudiar;
- actualizables;
- evaluables con respecto a las condiciones esperadas;

- representativos de cambios;
- válidos conceptualmente;
- correlacionables con otros indicadores;
- sencillos, manejables y fáciles de comunicar (Salazar, 1999).

Adicionalmente a la operacionalización de variables y al uso de criterios, se puede recurrir nuevamente al Método Delphi, como medio para depurar el listado de indicadores y corroborar su pertinencia. El mismo constituiría una continuación de la primera aplicación hecha en la segunda fase.

Los cuestionarios versarían en esta oportunidad, sobre los indicadores más útiles para estudiar los factores de cambio y los impactos asociados, identificados en la operacionalización de variables. Se aplicaría al mismo grupo de expertos, de manera de evitar divergencias de opiniones sobre aspectos ya acordados (factores e impactos).

Los indicadores seleccionados deberán ser susceptibles de cuantificación y cualificación en cada sub-período y escala. No obstante, es de hacer notar que en ello influirá notoriamente la disponibilidad de estadísticas.

El sistema a construir, una vez seleccionados los indicadores definitivos, será una colección interrelacionada e integrada de variables agregadas y desagregadas, reflejo de los cambios suscitados en el territorio, debido a la ejecución de la política de ordenación del territorio y de prácticas igualmente ordenadoras, llevadas a cabo por actores de diversa índole.

Su estructura responderá a criterios definidos por el grupo experto, en función de los resultados obtenidos en las fases anteriores. Sin embargo, una alternativa valiosa a seguir sería la aplicación de nociones propias del diseño de bases de datos para los Sistemas de Información Geográfica (SIG), gracias a que no sólo favorecen la interrelación de indicadores, sino además su correlato espacial que permite la representación cartográfica.

#### *Cuarta fase: valoración de indicadores*

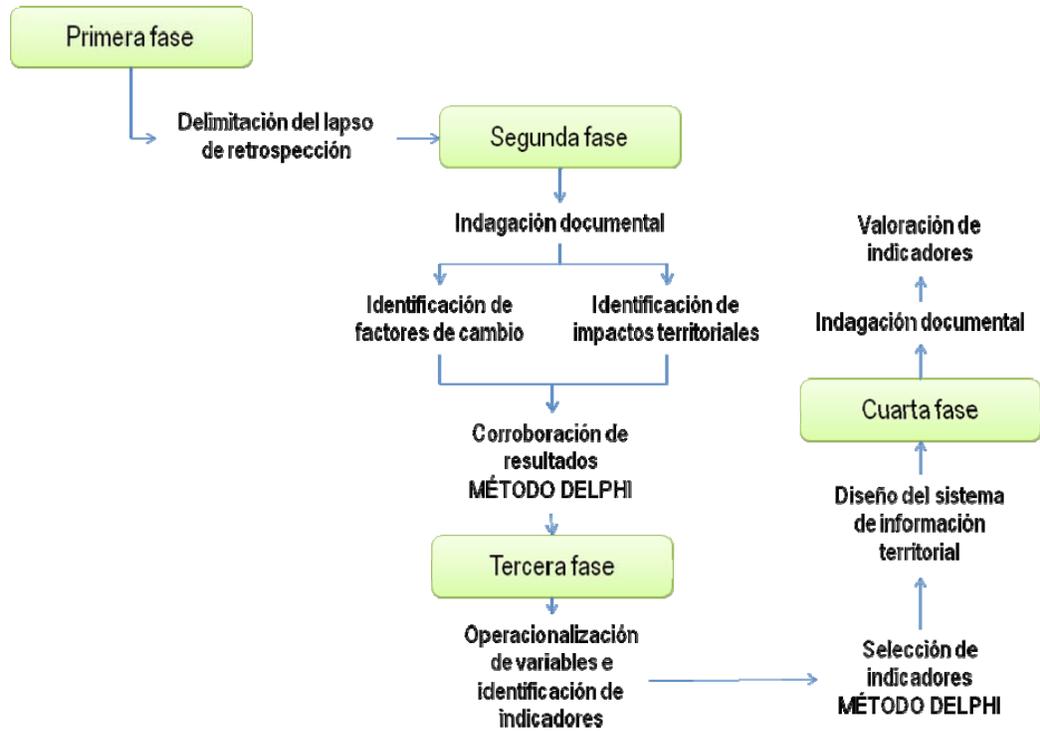
Constituye una fase cuyo centro es la búsqueda de estadísticas, datos y demás tipos de fuentes de información, que permita valorar los indicadores seleccionados.

Resulta fundamental destacar la importancia de identificar y escoger cuidadosamente las fuentes a manejar, a fin de asegurar la calidad de la retrospectiva. Para ello, será necesario indagar sobre los métodos que se emplearon en el levantamiento y procesamiento de la información; es decir, investigar sobre la calidad de los datos de entrada (empleados en el estudio consultado), así como los datos de salida (los datos resultantes de la investigación).

La documentación empleada deberá corresponderse, temporal y espacialmente, con la retrospectiva en ejecución.

A continuación, la Figura N° 7 muestra un flujograma representativo del planteamiento metodológico expuesto.

Fig. N° 7: Flujograma del proceso de retrospección propuesto.



Fuente: Andreina Salas-Bourgoin y otros.

La ruta así planteada, permitiría disponer de un conjunto de información lo suficientemente amplio y sistematizado como para que, en lo sucesivo, se puedan llevar a cabo observaciones y prospecciones, además de estudios correlativos, analíticos y explicativos sobre el territorio y sus transformaciones, de gran utilidad en la planificación y gestión territorial, así como en la comprensión del territorio *per se* y de los hechos geográficos que intervienen en su dinámica de cambio.

### Conclusiones

Como ya se mencionó, la retrospección constituye una labor necesaria para los estudios del territorio. Diversos son los fines que pueden orientar una reconstrucción histórica del mismo, pero en este caso, se ha querido enmarcar la propuesta en los cambios territoriales, tomando como referencia la ordenación del territorio. Por ello, su fundamento está en la identificación de las condiciones que generan las mudanzas en el tiempo.

A través de una secuencia lógica de pasos, la propuesta hace hincapié en la necesidad de ser exhaustivo durante la indagación de los factores condicionantes y determinantes del cambio territorial y de los impactos propiamente dichos.

Manteniéndose dentro de los límites de la investigación descriptiva, opta además, por el empleo de técnicas que permiten fortalecer la rigurosidad del estudio, tales como la operacionalización de variables, según factores de cambio e impactos asociados, y el método Delphi, como medio de consulta a expertos.

Desde la perspectiva teórica, los lineamientos propuestos se fundamentan en la consideración del territorio como constructo social y sistema altamente dinámico, que forma parte de una totalidad mayor, en cuyo cambio inciden factores internos y externos de diversa índole (social, económica, política y ambiental).

Estructurada en cuatro fases y veintiséis interrogantes, parte de la delimitación temporal del período de retrospección y culmina con el diseño de un sistema de información territorial, favorable al manejo del contingente de datos a generar y su correlato espacial.

Como propuesta de revisión del pasado, se centra en tres factores de gran relevancia: las políticas públicas, los actores y los atributos de base, cuyo abordaje deberá ser sistemático a lo largo de un período de retrospección dividido en sub-períodos, empleando para ello los mismos indicadores.

Prevista como una primera aproximación, intenta brindar los elementos de base esenciales para hacer una retrospección de los cambios del territorio, cuyo ajuste será necesario por parte del equipo experto que plantee su aplicación a un caso particular.

Es de hacer notar que esta propuesta es de tipo experimental y que su aplicación reiterada, con las debidas depuraciones, en particular en lo referente al manejo de variables e indicadores, será lo que permita una suerte de estandarización que conlleve a establecer,

con propiedad, una metodología de retrospectión de cambios territoriales; diferenciarla de otras propuestas y detectar las ventajas y limitaciones de su orientación.

### Referencias bibliográficas

- Astigarraga, E. (S/F) (2008). *Método Delphi*. Universidad de Deusto. Recuperado el 13 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.unalmed.edu.co/~poboyca/documentos/documentos1/documentos-Juan%20Diego/Plnaifi Cuencas Pregrado/Sept 29/Metodo delphi.pdf>.
- Ávila, Hr. (2006). *Introducción a la metodología de la investigación*. Recuperado el 14 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2006c/203/>.
- Bozzano, H. (2009). *Territorios posibles: procesos, lugares y actores*. (1ª ed.). Argentina, Buenos Aires: Lumiere.
- Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción*. (1ª ed.). Barcelona: Marcombo.
- Gómez, D. (2002). *Ordenación del territorio*. (1ª ed.). Madrid: Editorial Agrícola Española y Mundi Prensa.
- González, R. (2009). *Logros, dificultades y desafíos de las políticas de ordenamiento y planificación territorial en Cuba*. 43-70p. En: Massiris, A (coord.). (2009) "Geografía y Territorio. Procesos Territoriales y socioespaciales". (1ª ed.). Colombia, Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Hildenbrand, A. (2009). *Política de ordenación del territorio en España (1978-2006). Evolución, problemas y propuestas*, p. 71-120. En: Massiris, A (coord). (2009). "Geografía y Territorio. Procesos Territoriales y socioespaciales". (1ª ed.). Colombia, Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos teóricos y conceptuales del ordenamiento territorial*. (1ª ed.). Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

- Massiris, A. (2006). *Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: realidad y desafíos*. (1ª ed.). Colombia, Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Méndez, E. (1990). *Gestión ambiental y ordenación territorial*. (1ª ed.). Mérida: Consejo de Publicaciones y Consejo de Estudios de Postgrado de la Universidad de Los Andes.
- Miklos, T. et al. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*. (1ª ed.). México D.F: Limusa.
- López, R. & Mut, M. (edit). (2009). *Gestión de intangibles: importancia en el desarrollo territorial*. (1ª ed.). Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- República Bolivariana de Venezuela (2008). *Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio*. Recuperado el 11 de noviembre de 2009, de: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&id=908&Itemid=1](http://www.asambleanacional.gob.ve/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&id=908&Itemid=1).
- Panadero, M. (2000). *La dimensión temporal en la conformación del espacio geográfico (Leyendo a Milton Santos)*. Scripta Vetera. Recuperado el 8 de enero de 2009, de: <http://www.uclm.es/ab/humanidades/pdfs/CETI/LA%20DIMENSIÓN%20TEMPORAL.pdf>.
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço. Técnica y tempo. Razão e emoção*. (1ª ed.). Sao Paulo: Hucitec.
- Santos, M. & Silveira, M. (2001). *O Brasil: territorio e sociedad no inicio do século XXI*. (1ª ed.). Sao Paulo: Recor.
- Salazar, J. (1999). *Índices e indicadores para evaluación y seguimiento ambiental*. Recuperado el 11 de octubre de 2001, de: <http://members.tripod.es/JuanP/impac.htm>
- Terrandina (2005). *Conservación en paisajes productivos*. Proyecto VEN/00031777 "Conservación de la Biodiversidad en el Paisaje Productivo de Los Andes de Venezuela". Mérida: MARN, PNUD y GEF.

- Zoido, F. (1998). *Geografía y Ordenación del Territorio*. Revista Scripta Vetera, N°16, abril 1998. Pps. 19-31. Recuperado el 15 de marzo de 2010, de <http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>.