

# Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes.<sup>1</sup>

## Management of the Territorial Planning in Latin America: Recent developments.

*Dr. Ángel Massiris Cabeza<sup>2</sup>*

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

### Resumen

Las principales conclusiones del estudio realizado entre los años 2001 y 2002 sobre las políticas de ordenamiento territorial que desde comienzos de los años ochenta del siglo pasado se desarrollaban en los países de América Latina muestran que hacia el año 2002 las políticas latinoamericanas de Ordenamiento Territorial (OT) se encontraban en un estado incipiente. A través del análisis de los casos de países como Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Uruguay, México y Colombia se puede observar la complejidad de la gestión territorial en América Latina y los desafíos que enfrenta.

Frente a esto es necesaria una apuesta territorial integral hacia un modelo de desarrollo en el que la política económica (global), las políticas sectoriales y las territoriales confluyan en la búsqueda de un nuevo orden territorial *regionalmente armónico y equilibrado, socialmente justo y democrático, descentralizado, ambientalmente sostenible y económicamente competitivo*, pero entendiendo dicha competitividad sin detrimento de los derechos sociales, ambientales y económicos de los ciudadanos. Es posible que bajo la lógica perversa de la economía de mercado esto sea una utopía, pero es lo único que le da sentido y significado socialmente aceptable a las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial.

**Palabras claves:** Ordenamiento Territorial / América Latina / Políticas públicas / Gestión.

### Abstract

The principal conclusions of the study realized between the year 2001 and 2002 about the territorial planning policies that were developing in the Latin America countries, from the beginning of the eighties of last century, show that about the year 2002 the Latin-American policies of Territorial Planning (OT) were in an incipient state. Across the analysis of cases of countries like Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Uruguay, Mexico and Colombia it is possible to observe the complexity of the territorial management in Latin America and the challenges that it faces.

Facing this, is necessary a territorial integral bet towards a development model in which the economic politics (global), the sectorial policies and the territorial ones come together in the search of a new territorial order *regionally harmonical and balanced, socially just and democratic, decentralized, environmentally sustainable and economically competitive*, but understanding the above mentioned competitiveness without detriment of the social, environmental and economic rights of the citizens. It is possible that under the perverse logic of a market economy this is an utopia, but it is the unique thing that gives sense and socially acceptable meaning to the development policies and territorial planning.

**Keywords:** Territory management / Latin America / Public politics / Management.

<sup>1</sup> Conferencia Magistral dictada en el "IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial", Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina.

Fecha de aprobación: 21/07/2008 – Fecha de publicación: 31/07/2008.

<sup>2</sup> Doctor en Geografía. Profesor titular de grado y posgrado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

## **Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes.**

### **1. Introducción**

Entre los años 2001 y 2002 abordé el trabajo de construir una visión global de las políticas de ordenamiento territorial que desde comienzos de los años ochenta del siglo pasado se desarrollaban en los países de América Latina. Los resultados de esta labor se divulgaron a través de dos libros y varios artículos y capítulos de libros en los que se expresan de manera comprensiva, los antecedentes de la política de ordenamiento territorial en nuestros países, sus cualidades y perspectivas.

Las principales conclusiones de este estudio muestran que hacia el año 2002 las políticas latinoamericanas de Ordenamiento Territorial (OT) se encontraban en un estado incipiente. Varios indicadores así lo expresaban: Ausencia de política nacional sobre la materia, cubrimiento incompleto de los distintos ámbitos territoriales con planes de OT, ausencia de leyes específicas reguladora de las acciones de ordenamiento, débil organización institucional para la gestión del OT, visión prospectiva y participación social limitadas.

Asimismo, se observaba la ausencia de unidad de criterios en la concepción y alcances de la política de OT. En la mayoría de los casos se trataba de una mutación de aproximaciones sectoriales de carácter urbanístico, económico-regional o ambiental, que se intentaban articular, guiados por principios de desarrollo sostenible y/o de protección de los recursos naturales y de recuperación y control de condiciones ambientales adversas.

Prevalcía en las políticas mencionadas, la concepción del OT como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial. No obstante, en su instrumentación, no existía claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo que llevaba a que a menudo se confundiera con la planificación ambiental, el urbanismo, la organización político-territorial y/o la descentralización político-administrativa o mezclas eclécticas de las mismas.

El territorio era concebido como el ámbito jurisdiccional de los distintos niveles de la gestión pública. Se trataba, entonces, de un espacio banal o espacio contenedor, pasivo y neutro en

el que se localizaban los hechos, perdiéndose de vista que se trata de un espacio geográfico que, como lo define Méndez (1988), es 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).

De acuerdo con este concepto, de lo que se trataba entonces era de ordenar la ocupación humana y el uso que la sociedad le da al territorio, incluidos los soportes naturales, económicos, sociales, culturales y político-administrativos sobre los que descansa tal ocupación. El ordenamiento se enfrentaba, entonces, a una realidad compleja y conflictiva. Mientras más humanizado estuviera el territorio, más complejo sería su ordenamiento pues mas diversos y contradictorios serían los intereses en juego y las divergencias frente a la imagen objetivo o modelo territorial futuro a lograr.

Lo anterior, al enmarcarse en el contexto del modelo de desarrollo imperante (liberalización de la economía) planteaba la cuestión de la articulación de la política de ordenamiento territorial con la política de desarrollo económico y las políticas sectoriales ligadas a ésta en un mismo ámbito territorial (articulación horizontal). El estudio reveló poca claridad en los países de América Latina en torno a esta cuestión fundamental, así como en la articulación de la gestión territorial entre los distintos ámbitos jurisdiccionales de la administración pública (articulación vertical).

En el presente trabajo se presentan avances de las indagaciones que el autor ha realizado sobre los desarrollos ocurridos en los últimos cinco años en torno a las políticas territoriales de los países de América Latina. Se trata de saber si las conclusiones a las que se llegó en el 2002, mantienen su vigencia hoy y realizar una valoración e interpretación de los cambios ocurridos o procesos emergentes, especialmente en tres asuntos: La concepción e instrumentación de las políticas territoriales actualmente en marcha, las relaciones entre éstas y las políticas sectoriales de desarrollo y los desafíos que enfrenta la gestión territorial en América Latina en el marco del modelo económico neoliberal. Tanto el análisis como la síntesis se realizan en una escala nacional.

## 2. Análisis de los desarrollos recientes de las políticas territoriales en América Latina

Es evidente que en los últimos cinco años, la concepción y estrategias de las políticas territoriales de los países latinoamericanos está cambiando, ligado a la búsqueda de alternativas y nuevas estrategias de desarrollo económico con las cuales algunos gobiernos pretenden corregir el fracaso del modelo económico neoliberal en la superación de las desigualdades socioeconómicas y territoriales y en lograr avances significativos en la sostenibilidad ambiental del uso de los recursos naturales y de la ocupación del territorio.

En este contexto, países como Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Uruguay, México y Colombia han planteado políticas territoriales en las que se articulan objetivos de desarrollo territorial (regiones competitivas, regiones estratégicas, reducción de las disparidades en el desarrollo económico regional, compensación de regiones rezagadas), de ordenamiento territorial (modelo territorial de uso y ocupación, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales) y de descentralización, tendiente a una mayor autonomía de las entidades territoriales en la gestión de su desarrollo. Otros países como Venezuela, Bolivia, Ecuador y el actual Gobierno de Nicaragua están planteando cambios de más fondo que implica una revisión del actual modelo de desarrollo y la búsqueda de estrategias de desarrollo distintas al decálogo del Consenso de Washington. Es un proceso que en el caso venezolano ya está en marcha y en los casos de Ecuador y Bolivia está dependiendo de los procesos constituyentes en marcha. En Nicaragua también soplan vientos de cambio anunciados por el Presidente Daniel Ortega desde el momento de su posesión.

La justificación del replanteamiento de las estrategias de desarrollo en los países mencionados se fundamenta en cinco razones:

- a) La profundización de las brechas entre ricos y pobres.
- b) La incapacidad de las fuerzas del mercado para impulsar un desarrollo territorial o regional equilibrado y justo.
- c) La demanda creciente de la sociedad por una mayor participación en la gestión del desarrollo.
- d) El propósito de alcanzar la sostenibilidad ambiental del desarrollo para garantizar la disponibilidad futura de recursos naturales.

e) La necesidad de reducir los riesgos de catástrofes por fenómenos naturales o sociales.

A continuación se analizan los países más representativos de estos nuevos desarrollos, como punto de partida para una síntesis comprensiva.

## 2.1 Argentina

En el caso Argentino, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, promulgó en el año 2004 la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT), Argentina 2016, con el objetivo de “guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional” (Gobierno de Argentina, 2004).

En la PENDOT el Gobierno Argentino integra las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, en respuesta a los efectos adversos de los ajustes estructurales de la economía realizados dentro del proceso de globalización. Efectos que la misma PENDOT describe así:

“un fuerte cambio en las estructuras productivas provocado por los efectos amplificadores del mercado libre y una ruptura social signada por un significativo debilitamiento cultural y educativo de la población, debido a las variaciones en las reglas de juego y en los valores visualizados como generadores de progreso y cambio social. Esta ruptura provoca a nivel territorial la agudización de problemas existentes, ya que las diferentes áreas y regiones del país, históricamente desequilibradas, aumentaron sus niveles de deterioro y desigualdad...Los ciudadanos de áreas ricas y pobres conviven dentro de un contexto de violencia y marginalidad que imposibilita la creación de lazos sociales económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equitativa y justa. A esta crítica situación se suma que ni el Estado Nacional ni las jurisdicciones provinciales han podido consolidar históricamente políticas de estado de ordenación y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo. Los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las

comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país” (*Gobierno de Argentina, 2004*).

En la PENDOT el Gobierno Argentino reconoce la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo con fuerte contenido territorial que revierta los profundos procesos de deterioro, marginalidad y desequilibrio territorial existentes y simultáneamente revalorice la capacidad interna de las diferentes provincias y áreas geográficas que lo integran. Los objetivos de dicho modelo se orientan a:

- Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino.
- Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.
- Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.
- Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.
- Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país (*Gobierno de Argentina, 2004*).

Los instrumentos planteadas por la PENDOT para lograr el modelo territorial descrito incluyen: El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT) como elemento articulador, el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Las estrategias de acción se concentran en la intervención sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, para mejorar su posición en el nuevo orden globalizado; mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales; actuar selectivamente sobre las características y dotaciones de la estructura productiva; incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia, articulando su funcionamiento a nivel local, provincial, nacional e internacional; trabajar sobre las zonas más atrasadas y menos dinámicas y estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas (*Gobierno de Argentina, 2004*).

A escasos días de las elecciones del nuevo presidente o presidenta de Argentina el balance que se hace de los resultados de la política de desarrollo de Gobierno de Kirchner es en general favorable en términos económicos y sociales y no se tiene suficiente información sobre los logros y fracasos de la implementación de la PENDOT.

## 2.2 El Salvador

En el caso de El Salvador, en el año 2003 el Gobierno de Francisco Flórez (1999-2004), a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Vice- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas, promulgó el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) en la cual se manifiesta una visión de El Salvador como país integrado, solidario, desarrollado, competitivo y sostenible que fundamenta su progreso en el desarrollo de actividades productivas modernas, que permitan mejoras sostenidas en las condiciones y niveles de vida de la población (Gobierno de El Salvador, 2003).

La concepción del PNODT salvadoreño se enmarca en la búsqueda de articulación de la política de desarrollo económico con la ambiental y la de vivienda al proponerse “lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población” (Gobierno del Salvador, 2003). Este objetivo general se acompaña de una estrategia integral de intervención sobre el territorio nacional a partir del establecimiento de usos prioritarios; creación de regiones y subregiones con fines de ordenamiento y desarrollo; actuación sobre el sistema de ciudades; orientación de la localización de actividades económicas; integración y vertebración del territorio a través de la modernización de la red vial; disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas, reducción de la vulnerabilidad y garantía de la sostenibilidad de los asentamientos poblacionales; estrategias de desarrollo regional, señalamiento y localización de las grandes infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social; gestión de recursos hídricos (planes de ordenación de cuencas); identificación de los espacios con vulnerabilidad o fragilidad destacable y señalamiento de espacios sujetos a un régimen especial de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y patrimonio cultural, entre otros.

Se observa en el PNDOT salvadoreño una concepción de la gestión territorial integral dominada por la política de desarrollo económico como eje central en la que el territorio, través de una regionalización, se incorpora como un factor productivo y un marco espacial para la convergencia y articulación de las acciones de la administración nacional y local. En este sentido se crean 3 regiones, 14 subregiones y 31 microrregiones, estas últimas resultantes de agrupaciones municipales realizadas a partir de criterios de coherencia funcional y geográfica, con las que se pretende resolver la inadecuada, inoperante y excesiva fragmentación municipal respecto a la eficiencia en la atención a la solución de las demandas sociales de servicios básicos, la planificación y gestión administrativa, la planificación del desarrollo local, la incorporación de la dimensión ambiental a la gestión local, el abastecimiento y saneamiento de aguas, la construcción y mantenimiento de caminos y transportes, mercados, servicios educativos y asistenciales y de salud, etc. (Gobierno de El Salvador, 2003).

En el año 2004, el Presidente Flórez es sucedido por Elías Antonio Saca (2004-2009). El nuevo Gobierno concibe en el año 2005, la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en términos de buscar solución al déficit de vivienda, la prevención de los desastres naturales, la institucionalización de los planes regionales y la implementación del sistema de ciudades (Saca, 2005). En los primeros meses del 2007 se formularon planes regionales, subregionales y micro regionales de ordenamiento y desarrollo territorial (COMURES, 2007). Es clara la intención del actual Gobierno de darle continuidad a la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, sin embargo, a mediados del 2007 aún no se socializaba el contenido de la misma para conocer los puntos de encuentro y desencuentro respecto al PNDOT del presidente Flórez.

### 2.3 Honduras

En el caso de Honduras, el Gobierno de Ricardo Maduro Joest (2002-2006) promulgó en el año 2003 la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) (Decreto 180-2003) mediante la cual se adopta el OT como una política de Estado. Uno de los considerandos de dicha Ley sustenta la política de OT en los desequilibrios estructurales y brechas del desarrollo que presenta la ocupación del territorio nacional, lo que "limita el derecho de las personas al trato justo y



equitativo, así como a la igualdad de oportunidades del territorio” (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2004)

La política de ordenamiento territorial contenida en la Ley mencionada asigna al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), la función de regulación del uso del suelo, administración de los recursos naturales y gestor de la ocupación integral del territorio en los distintos niveles territoriales: Nacional, regional y municipal. Por su carácter de largo plazo, el PNOT orienta actividades de los sectores económico, ambiental y social en los ámbitos territoriales y en áreas bajo régimen especial, sirviendo de marco de referencia a los diferentes planes y estrategias sectoriales (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2004). No obstante, la orientación de la localización espacial de las actividades económicas asignada a los planes de ordenamiento está subordinada a los lineamientos, las políticas y estrategias contenidas en los instrumentos de planificación global y sectorial tales como el Plan de Nación (plan nacional de desarrollo), los planes maestros sectoriales, los planes estratégicos municipales y los planes estratégicos especiales. De este modo, el ordenamiento territorial es puesto al servicio de la política de desarrollo económico eliminándose su papel proactivo. Se trata es de regular el uso del suelo, administrar los recursos naturales y orientar la ocupación integral del territorio en función de las necesidades del modelo de económico.

## 2.4 Nicaragua

Respecto a Nicaragua, el Gobierno de Enrique Bolaños Geyer (2002-2006) presentó a la Asamblea Nacional en diciembre de 2006, un anteproyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LGOT), que se destaca por la integración de las políticas sectoriales y territoriales en una política de ordenamiento y desarrollo territorial. La justificación de dicha Ley se soporta en un conjunto de problemas económicos, sociales, ambientales y territoriales presentes en el territorio nicaragüense, entre los que se destacan: Daños ecológicos en ciertos lugares, abandono de otros a la depredación sin control, sobreexplotación de los suelos de uso forestal y con potencial hídrico, por la implantación de actividades agropecuarias; pérdida de los recursos naturales renovables; desarticulación territorial de la economía e irregularidad en la tenencia de la tierra, el desconocimiento del territorio en las políticas sectoriales, entre otros (Gobierno de Nicaragua, 2006).

La intención de integración de las políticas sectoriales y territoriales en el anteproyecto mencionado es clara cuando se define el ordenamiento y desarrollo territorial en términos de “acción pública orientada a garantizar que el uso y ocupación del territorio se den en forma sostenible, con miras a contribuir al desarrollo adaptado a la idiosincrasia cultural y geográfica, al bienestar social y a las ventajas competitivas de los territorios y de sus habitantes”. Se pretende con esta política “intervenir de manera coherente y explícita sobre el territorio, tanto para coordinar más eficazmente las políticas que inciden sobre el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional, como para tomar en cuenta el impacto de las diferencias territoriales sobre el quehacer de la administración pública en general” (Gobierno de Nicaragua, 2006).

La política de ordenamiento y desarrollo territorial establecida en el anteproyecto en mención se concreta en un plan nacional (PNODT), planes regionales (PRODT), departamentales (PDOT), municipales (PMDT) de áreas protegidas y de territorios bajo régimen especial. Se establece que los planes territoriales se ejecutarán a partir de estrategias de desarrollo territorial que deben contener directrices de distribución espacial de la población, desarrollo urbano, desarrollo rural y gestión de los ecosistemas. Para la gestión del ordenamiento y desarrollo territorial, el anteproyecto establece la creación de un Sistema Nacional de Información Territorial y un observatorio nacional de información territorial.

No queda claro en el anteproyecto de ley como se articularán los planes de ordenamiento y desarrollo territorial con las políticas y planes sectoriales que están soportadas en otras leyes y cuyas competencias, según el anteproyecto, deben ser respetadas. Se mencionan en este sentido, las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, las normas especiales sobre la administración de los recursos naturales, las normas sobre pesca y acuicultura, sobre exploración y explotación de minas, sobre producción y distribución de agua potable, recolección de aguas servidas y la disposición final de éstas y las regulaciones de la industria turística, entre otras. Aquí, la política nicaragüense enfrenta el desafío que tienen la mayoría de los países de América Latina: Lograr que las políticas y planes sectoriales adopten las estrategias territoriales de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, sobre el supuesto de que estas últimas se encaminan a resolver o reducir los graves problemas territoriales generados por el modelo de desarrollo económico.

En enero de 2007 el sandinista Daniel Ortega asumió la presidencia de Nicaragua con un discurso crítico frente al neoliberalismo en el que planteó la búsqueda de “un nuevo camino”. El nuevo gobierno de Nicaragua entra, de este modo, en el eje de países latinoamericanos que buscan alternativas de desarrollo distintas al Consenso de Washington, entre los que se destacan Venezuela, Ecuador y Bolivia, los cuales serán analizados más adelante.

## 2.5 Uruguay

En el caso de Uruguay, el actual gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) presentó, en el año 2006, el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, el cual recoge la visión gubernamental del ordenamiento territorial y la apuesta del actual Gobierno en materia de política territorial. Con dicha ley el Gobierno quiere dotar a las acciones sobre el territorio de un marco normativo específico hoy ausente e introducir una dimensión territorial en la política macroeconómica y las políticas sectoriales de desarrollo. Se apuesta a la planificación democrática y descentralizada para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local”. El territorio local es considerado en dicha apuesta, como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales, de modo que tanto las acciones territoriales como las sectoriales se armonicen evitando la superposición de acciones públicas sectoriales y locales que quitan eficiencia a la inversión pública y privada (Gobierno de la República de Uruguay, 2006).

A los departamentos se le asigna la responsabilidad de la gestión del ordenamiento territorial regional y local bajo las directrices dadas por el gobierno nacional. Esta descentralización de responsabilidades es acompañada por la transferencia de recursos para atenderla, especialmente ligada al mercado de tierras.

Tal como ocurre en los países arriba examinados, la sustentación de la política territorial uruguaya, establecida en el proyecto de ley en referencia, parte del reconocimiento del fracaso de la economía de mercado en materia de equidad social y territorial. Textualmente se afirma:

“De esta forma, en el modelo teórico de los gobiernos uruguayos de los veinte años posteriores a la restauración democrática, el mercado como exclusivo agente asignador de recursos fue el que se impuso como eje del modelo de desarrollo que se comenzó a

implementar en la década del año 1970. Ciertamente, esto se continuó y profundizó en los años noventa generando profundos desbalances sociales que se han expresado, también, en el incremento de desigualdades regionales y, en general, territoriales en nuestro país” (Gobierno de Uruguay, 2006).

Es clara, en la concepción de la política territorial presente en el proyecto de ley en referencia, la búsqueda de articulación entre la política de desarrollo económico, la de ordenamiento territorial y la ambiental. Esto es evidente en las materias que el proyecto de ley asigna al ordenamiento territorial, entre las que se mencionan:

- a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
- b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.
- c) La identificación y definición de áreas especiales de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
- d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas y asentamientos humanos vulnerables.
- e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.

(Gobierno de Uruguay, 2006).

Sin embargo, no se observan objetivos o estrategias territoriales novedosas respecto a lo conocido hasta el 2002. El papel del ordenamiento territorial aparece como complementario a los objetivos y estrategias de desarrollo económico, al indicar u orientar la localización de las actividades económicas, sociales e infraestructuras; lo cual no ha sido exitoso en los países que ya han transitado por este camino, pues al existir contradicciones entre los criterios de localización espacial de los productores con la orientaciones espaciales de localización de los planes de ordenamiento, termina por imponerse el interés de los productores, especialmente en momentos en los que la libre competencia conduce a los

países y regiones a flexibilizar controles ambientales y regulaciones territoriales para atraer la inversión.

## 2.6 México

Respecto a México, el actual Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012) aunque reconoce la existencia de serios problemas socioeconómicos como la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la mortalidad materna y la infantil, la insuficiente generación de empleo, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales; no cuestiona el modelo económico neoliberal. Define el ordenamiento territorial (OT) como “un instrumento de política pública mediante el cual se alinea y otorga coherencia a las acciones del sector público y de los particulares, conforme a criterios de eficiencia y equidad, con el propósito de propiciar condiciones favorables para el desarrollo en las diferentes regiones y entidades federativas del país, e incidir positivamente en el combate a la pobreza y en la reducción de las desigualdades sociales” (Presidencia de México, 2007). En tal sentido, mantiene la concepción socioeconómica que desde al año 2000 ha tenido el ordenamiento territorial en este país, cuando el Grupo Interinstitucional de OT (GIOT) lo definió en términos de “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).

Para el Gobierno del Presidente Calderón el ordenamiento territorial hace parte de uno de los cinco ejes rectores de su política de desarrollo humano sustentable: el eje de igualdad de oportunidades. Se trata de una estrategia para lograr un patrón territorial que frene la expansión desordenada de las ciudades y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales, para ello se promueve en el ámbito local, “la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades” (Gobierno de México, 2007). En el ámbito nacional y regional la estrategia es la de impulsar el ordenamiento territorial a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), concertadas con la sociedad civil.

Consistente con la concepción del ordenamiento territorial como estrategia de desarrollo socioeconómico, el Gobierno del presidente Calderón trabaja en los análisis y diseño de la política nacional de ordenamiento territorial como insumo para el Programa Nacional de

Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (Presidencia de México, 2007), el cual constituye el principal instrumento de gestión de la política territorial mexicana. La naturaleza de la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial en el ámbito nacional y regional es descrita en el Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes términos:

“Esta estrategia se dirige a impulsar el desarrollo social con un enfoque de largo plazo, al reducir las disparidades regionales, compensar a las regiones rezagadas, distribuir jerárquicamente los equipamientos, y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso. Asimismo facilita la concentración de esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización, recursos naturales, infraestructura y cadenas productivas consolidadas, en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Contribuye también a la sustentabilidad, propiciando un desarrollo más ordenado, menos disperso; que permita reducir los efectos de ocupación en las tierras agrícolas de buena calidad, en las reservas naturales o en áreas peligrosas; y que propicie un uso racional del agua y de la energía. Se orienta, además, a consolidar una red primaria nacional de enlaces carreteros y de ferrocarriles que articule los corredores más favorables, interconecte los complejos productivos, y garantice la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país. Asimismo, se orienta a ampliar y mejorar la capacidad y distribución de los sistemas de energía, información y telecomunicaciones, crecientemente importantes (Gobierno de México, 2007).

Se infiere de lo anterior, cierta continuidad en el papel del ordenamiento territorial en la política de desarrollo de México. Dicho papel consiste en la articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, quedando, de este modo, el ordenamiento territorial inmerso en el conjunto de políticas sectoriales de desarrollo.

La política nacional de ordenamiento territorial mexicana se concreta mediante planes estatales de OT (PEOT) planes ecológicos territoriales y planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos urbanos. Los PEOT trascienden, en su concepción, la visión sectorial antes expuesta, al incorporar objetivos ambientales y de regulación del uso y ocupación de los territorios estatales, pero carecen de soporte jurídico para su aplicación, de modo que son más de carácter indicativo. Por el contrario, los POET poseen un soporte jurídico que los hace vinculantes para toda acción pública o privada sobre el territorio. De este modo, al actual Gobierno del presidente Calderón enfrenta el desafío de lograr la armonización entre los PEOT, los POET y los planes de ordenamiento y desarrollo de

asentamientos, tanto en el sentido horizontal como vertical, lo cual es posible a través de una política nacional de ordenamiento territorial construida desde una perspectiva territorial, en la que sea claro el papel del territorio como espacio de articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales.

Vista así, la política de ordenamiento territorial mexicana podría aprovechar las ventajas de la visión territorial para interpretar y actuar sobre la problemática socioeconómica y ambiental en su complejidad e integridad. 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 búsqueda de soluciones a la problemática ambiental y los desequilibrios del desarrollo socioeconómico regional y urbano; sigue prevaleciendo en la gestión pública y en la regulación normativa la fragmentación que lleva a la situación actual de coexistencia de diversos instrumentos de actuación sobre el territorio con una clara duplicidad de objetivos y acciones. De hecho los programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT) incorporan los objetivos de planificación del uso del suelo y manejo sostenible 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 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.

## 2.7 Colombia

En el caso colombiano, la actual política de desarrollo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) mantiene la ambigüedad conceptual del ordenamiento territorial (OT) introducida por la Constitución Política (CP) de 1991, en cuyo articulado aparecen de manera ecléctica una concepción referida a la organización territorial del Estado y a la descentralización (vertiente político-administrativa) y otra referida a la planificación del uso y ocupación del territorio, con énfasis municipal (vertiente de planificación física espacial).

En el caso de la vertiente político-administrativa, la CP estableció la promulgación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para efectos de desarrollar la reorganización territorial del Estado, introduciendo nuevas entidades territoriales (provincias y regiones) que se sumarían a los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas, actualmente existentes. La LOOT también establecería las competencias, formas de creación etc. de dichas entidades. Desde 1995, se han presentado alrededor de 10 proyectos de LOOT sin ningún éxito. En el año 2007 fueron presentados dos nuevos proyectos de iniciativa legislativa: uno por la bancada del partido Cambio Radical (uribista, Proyecto 024/2007 Cámara) y el otro por congresistas indígenas (Proyecto 122/2007 Senado), ambos mantienen en su articulado el predominio de los aspectos político-administrativos señalados por la Constitución Política, a pesar de que en diversas sentencias, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado las deficiencias de la Constitución Política en esta materia. Específicamente en la sentencia C-795 del año 2000, señala:

La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucran un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente (Corte Constitucional de Colombia, 2000).



En esta misma Sentencia, la Corte abunda en planteamientos que reconocen las inconsistencias e incoherencias de la Constitución frente al tema del OT. Textualmente afirma:

“...La Carta no es sistemática en la definición del contenido del ordenamiento orgánico territorial, puesto que los temas son bastante diversos. Además, una interpretación literal y restrictiva del texto constitucional, según la cual sólo correspondería a este tipo de legislación aquello expresamente señalado por estos artículos de la Carta, conduce a ciertas ambigüedades e inconsistencias” (Corte Constitucional de Colombia, 2000).

En cuanto a la vertiente planificadora, ésta también tiene su origen e la Constitución Política (Art. 311) y fue incorporada en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y desarrollada por la Ley 388 de 1997 (Ley de planificación territorial municipal), lo que obligó a los municipios colombianos a realizar planes de ordenamiento territorial (POT).

Adicionalmente, en el año 2002 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) introdujo el ordenamiento de cuencas hidrográficas y la legislación indígena introdujo los planes de vida para los resguardos y territorios de estas comunidades, lo que sumado a la confrontación armada y a las condiciones sociopolíticas existentes en el territorio nacional, hacen de la gestión territorial algo sumamente complejo.

En el documento “Visión Colombia II Centenario” (más conocido como Visión 2019)<sup>3</sup>, elaborado en el primer mandato del presidente Uribe Vélez (2002-2006), el Gobierno colombiano define el ordenamiento territorial como:

“instrumento para la organización del Estado en su estructura político administrativa: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, a la vez que se constituye en un mecanismo para articular las relaciones de la sociedad con el territorio, a través de las dinámicas y prácticas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales. Ambos elementos del ordenamiento territorial son interdependientes y su adecuada regulación y planificación permiten administrar de manera eficiente el territorio aprovechando sus potencialidades; procurando un desarrollo equilibrado y sostenible, mayor integridad territorial, cohesión social, y, en general, mayor bienestar para la población”. (Presidencia de la República de Colombia, 2005).

<sup>3</sup> En el año 2019, Colombia cumple el segundo centenario de la independencia de España.

En dicha definición son claras las dos concepciones y se reconoce su interdependencia. Sin embargo, en la práctica aún se está muy lejos de una comprensión y acción integrada en materia territorial, en la que se definan mecanismos de gestión articulada y armónica entre las acciones sectoriales y las territoriales (descentralización, planificación del uso y ocupación, desarrollo económico territorial).

Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) el Gobierno no es crítico frente a la economía de mercado, reconoce ciertos problemas algunos de los cuales debían ser resueltos por dicho modelo de desarrollo, textualmente se afirma que:

“Los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales que ameritan su consideración, en temas como el desarrollo económico y social, gestión pública, normativa para el ordenamiento territorial, competencias, participación ciudadana y rendición de cuentas. En esencia, se evidencia desarrollo desigual entre las regiones, diferencias en pobreza, capacidades fiscales diversas, desarticulación de los instrumentos de planificación, debilidad en la asociatividad, problemas de capacidad institucional y avances en la planificación territorial, orientados hacia la planificación física y regulación de los usos del suelo, se necesita entonces ajustarla como instrumento para la promoción del desarrollo local y regional (DNP, 2007).

Para avanzar en la superación de estos problemas, el Gobierno se ha propuesto la aprobación de la LOOT y el fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo. Este último basado en estrategias de desarrollo y competitividad territorial que atiendan la diversidad regional y articulen los procesos de planificación y ordenamiento territorial, así como el impulso a la asociatividad territorial y el apoyo a los procesos de ciudad región a partir de los cuales se estructuren redes de ciudades articuladas con sus entornos rurales y regionales (DNP, 2007).

Lo anterior se concreta en un documento de política para el desarrollo territorial de regiones estratégicas que en la actualidad el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) socializa y discute. En dicha política se proponen unas regiones estratégicas para apalancar el desarrollo territorial competitivo, que llevan consigo un manejo excluyente del desarrollo territorial, al concentrarse en espacios que presentan las mejores condiciones para la competitividad internacional y nacional, dejando de lado aquellos

territorios que por sus particularidades naturales y/o histórico-culturales, pueden potenciarse a partir de otro tipo de economías, quizás no competitivas en los mercados internacional y nacional, pero amigables con el medio ambiente y respetuosas de sus particularidades étnico-culturales. Se trata de territorios de comunidades afrocolombianas, indígenas, zonas urbanas y marginales y espacios geográficos de alta biodiversidad no conectados o conectados débilmente a los circuitos productivos que constituyen reservas de recursos naturales muy importantes para las futuras generaciones y para el equilibrio climático.

En suma, unas regiones serían estratégicas por sus capacidades para ser competitivas y contribuir a equilibrar el desarrollo económico-regional. Otras lo serían para el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes o para el logro de objetivos ambientales. En el caso de las primeras, la integridad de la política de desarrollo territorial exige que, aunque el énfasis de las regiones competitivas se ponga en la producción, ésta debe ir acompañada de acciones del Estado que apunten a la reducción de la pobreza y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pues la actividad productiva y el crecimiento económico no se expresa *per se* en bienestar social.

La diferenciación de las regiones estratégicas expresa la focalización de éstas en función de la naturaleza dominante en la misma: regiones para la competitividad y el desarrollo regional, regiones para reducir la pobreza y marginalidad, regiones para la conservación, preservación o recuperación de los recursos naturales y la protección ambiental. Tal diferenciación no constituye una fragmentación de la integridad del desarrollo territorial, pues en cada una habrá de considerarse las tres dimensiones del mismo (social, ambiental y espacial), sino un reconocimiento a las particularidades de los territorios, cuyas estructuras espaciales, potencialidades y problemas de desarrollo son diferentes y plantean objetivos y estrategias igualmente diferentes.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 es consistente con las consideraciones anteriores, al plantear la incorporación del territorio en la planeación del desarrollo para dar un tratamiento distinto a regiones distintas, a partir del reconocimiento de sus particularidades y capacidades diferenciales, las cuales son valoradas como una “fortaleza para alcanzar el crecimiento sostenido, en la medida que se disponga de estrategias que logren integrar esfuerzos y aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio estructurando un país de

regiones competitivas, sustentables y con niveles de desarrollo socioeconómico más equilibrados” (DNP, 2007).

Es importante enfatizar que desde una perspectiva de ordenamiento territorial las estrategias de desarrollo socioeconómico, las de ordenamiento ambiental o ecológico, así como la incidencia territorial de las políticas sectoriales deben articularse en una política integral de desarrollo y ordenamiento territorial en la que el territorio es el elemento articulador de los objetivos ambientales (gestión integral del riesgo, protección ambiental, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ordenación de cuencas), sociales (vivienda digna, saneamiento básico, agua potable) y de ordenación espacial (POT municipales y distritales). En tal sentido, el MAVDT debería impulsar la reforma de la Ley 388 de 1997 (mal llamada Ley de Desarrollo Territorial) para convertirla en una Ley de Ordenación y Desarrollo Territorial, uno de cuyos instrumentos sería el Plan Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial de largo plazo, que orientará la ordenación regional (cuando existan las regiones administrativas y de planificación), departamental, provincial (cuando existan estas entidades) de territorios indígenas y de los municipios y distritos.

## 2.8 Venezuela

En el caso venezolano, el Gobierno de Hugo Chávez Frías promulgó en agosto de 2006 la “Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio” (LOPGOT) con la que se reemplazaba la Ley existente desde 1983 y derogaba la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, cuyas políticas se integraban a la nueva ley. De acuerdo con la LOPGOT la planificación y Gestión de la OT se proponía:

- a) “Establecer los criterios prospectivos y los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y la conformación de sistemas de centros poblados, en armonía con el ambiente y la diversidad biológica.
- b) Contribuir a la optimización de la generación y equitativa distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones económicamente más deprimidos, considerando todos los ámbitos y particularidades de nuestra diversidad geográfica.

- c) Incentivar las acciones y regulaciones tendentes al desarrollo de los centros poblados, a través de la planificación, gestión y conservación de la calidad de vida.
- d) Crear mecanismos que fomenten y apoyen la participación ciudadana en todas las fases del proceso, a través de la información, coordinación y organización de la población”  
(Asamblea Nacional, 2006).

Es claro en el contenido de la LOGOT que la política de ordenamiento territorial venezolana asumía el papel de orientar la espacialidad de las políticas sectoriales del de desarrollo incluida la ambiental lo cual era un gran logro si se respetaban sus orientaciones. Puede considerarse que en términos de concepción, la LOGOT entraba a ser un ejemplo para los países de América Latina como lo fue en su momento la Ley Orgánica de Ordenación Territorial de 1983.

Sin embargo, la LOGOT solo tuvo vigencia de cinco meses, pues en febrero de 2007 fue derogada por el mismo gobierno que la creó. Las razones de dicha derogación están en la Reforma Constitucional que el Gobierno del presidente Chávez está impulsando para conducir a Venezuela al socialismo. El nuevo modelo de desarrollo se soporta en los denominados cinco motores, estos son:

1. Ley Habilitante: Vía directa al socialismo
2. Reforma Constitucional: Estado de derecho socialista
3. Moral y luces: Educación con valores socialistas.
4. La nueva geometría del poder: El reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación.
5. Explosión del poder comunal: Democracia protagónica, revolucionaria y socialista.

El ordenamiento territorial entra ser un instrumento clave para el cuarto motor y la LOGOT tal como está redactada no se ajusta a este propósito, por lo tanto se hace necesaria una nueva Ley en la que la distribución territorial del poder político, económico, social y militar sobre el espacio sea lo central. La concepción del ordenamiento territorial tiene entonces un giro significativo respecto a la LOGOT y a la concepción predominante desde 1983. Se trata ahora de crear una nueva estructura político-territorial acorde con los principios y valores socialistas y “propiciar la participación de las comunidades en la forma de incidir en el

futuro de sus regiones, permitiendo la incorporación de la voluntad popular mediante la participación de los concejos comunales en los proyectos de desarrollo nacional” (Asamblea Nacional de Venezuela, 2007).

El Gobierno venezolano asume entonces la construcción de una nueva visión de territorio y de ordenamiento territorial con los siguientes propósitos:

- a. La propuesta de un modo integral y dinámico de organización de los territorios, que permita el engranaje efectivo entre las zonas urbanas y los territorios rurales;
- b. Favorecer una política de ordenación que permita dar el valor justo a los territorios, dando relevancia a su historia, sus capacidades, la voluntad de su gente, los recursos físicos, naturales, ambientales y patrimoniales de éstos, así como sus potencialidades productivas y sus organizaciones políticas;
- c. Coadyuvar en el impulso a las iniciativas locales, a partir de cooperativas, empresas de producción social, núcleos de desarrollo endógeno (NUDE), polos agrarios socialistas y demás iniciativas del Ejecutivo en coordinación y con estrecha vinculación a los grandes objetivos nacionales de desarrollo nacional, favoreciendo la construcción de la patria socialista;
- d. Precisar estrategias que permitan ordenar los diversos espacios de la República, atendiendo a los criterios de sustentabilidad y sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, en perfecto respeto a la naturaleza, la biodiversidad y las costumbres, identidad e historia de estos espacios;
- e. Impulsar la creación de marcos comunes de intervención para la colectividad dentro del ejercicio del poder popular (Asamblea Nacional de Venezuela, 2007).

Esta nueva visión del territorio implica la conformación de unidades territoriales que para su identificación y delimitación tomarán en cuenta aspectos políticos, económicos, históricos, culturales, geográficos, ambientales e institucionales. Todo ello enmarcado dentro del ordenamiento territorial; tomando en consideración los sistemas productivos; los espacios

físicos, las necesidades de las comunidades, los ecosistemas y los derechos humanos, individuales y colectivos (Asamblea Nacional, 2007).

“Bajo este enfoque, el territorio pasa de ser territorio-soporte a ser territorio-recurso” y espacio de coordinación y de participación social. Su carácter de recurso se sustenta en los bienes que contiene para la actividad productiva, en tanto que como espacio de coordinación en este confluirán y se integrarán las políticas sectoriales y nacionales, basada en la cooperación y coordinación interinstitucional; y como espacio de participación, se considera la participación activa de la población como vía de articulación social (Asamblea Nacional, 2007).

La nueva concepción del ordenamiento territorial que está en construcción actualmente en Venezuela plantea como estrategia central la desconcentración del país, lo que implicará “modificar el patrón de ocupación y poblamiento, producción e inversión a mediano y largo plazo; sumado a la formación y capacitación del recurso humano en diversas áreas de interés atendiendo a las potencialidades de cada región y la promoción de esas actividades a través del apoyo del Estado” (Asamblea Nacional, 2007).

Es aún muy pronto para juzgar lo que está ocurriendo en Venezuela dado que aún no ha sido aprobada la Reforma Constitucional presentada por el Presidente Chávez en agosto de 2007 y la no elaboración aún de la nueva Ley Orgánica de Ordenación Territorial. No obstante, existe muchas expectativas acerca de la evolución del proceso de sociopolítico venezolano, especialmente el modelo de desarrollo socialista que está en marcha y que podría ser una alternativa para América Latina frente al fracaso del modelo neoliberal en la superación de las desigualdades sociales y territoriales.

### **2.9 Ecuador, Bolivia y Nicaragua sandinista**

No hay duda que en América Latina se está conformando un grupo de países que están adoptando una abierta actitud crítica frente al modelo de desarrollo impuesto por los organismos internacionales que determinan hoy el destino de la mayoría de países latinoamericano. Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua se suman a Cuba en su rechazo al imperativo económico del Consenso de Washington y, apoyados por sus pueblos, buscan nuevos caminos de desarrollo. Venezuela ya optó por el socialismo como opción de futuro,

en tanto que Ecuador, Bolivia y Nicaragua desarrollan procesos tendientes a construir una alternativa que haga frente a los problemas de desigualdad e iniquidad social y territorial y de aprovechamiento insostenible de los recursos naturales que el modelo económico neoliberal no solo no ha podido resolver sino que en la mayoría de los casos ha profundizado.

En Ecuador y Bolivia están en marcha actualmente procesos constituyentes para establecer unas nuevas reglas en materia de desarrollo, mientras que en Nicaragua el Presidente Ortega endurece su discurso frente al neoliberalismo. La tendencia observable es hacia unas alternativas de desarrollo socialmente justo, regionalmente equilibrado, ecológicamente sostenible, territorialmente descentralizado y respetuoso de la diversidad cultural. Es normal encontrar este tipo de ideas en los programas de Gobierno y discursos políticos de los gobernantes de casi todos los países de América Latina, pero es en Venezuela, Nicaragua Ecuador y Bolivia donde emergen con mayor fuerza y en donde se están dando las condiciones necesarias para que ocurran cambios significativos en la concepción e instrumentación de las políticas de desarrollo y, con ello, de las políticas territoriales.

### **3. A manera de síntesis: Desafíos de la gestión territorial**

La gestión territorial involucra un conjunto de actividades que realizan actores públicos y privados orientados a ordenar y/o desarrollar el territorio. Las acciones tienen que ver con la promulgación de regulaciones legales, la implementación de planes territoriales o sectoriales con incidencia territorial, financiación de actividades, entre otros. El análisis de la gestión territorial realizada en los últimos cinco años en algunos países de América Latina revela varias tensiones, cuya superación es un desafío para los gobiernos. Estas tensiones tienen que ver con: a) la articulación de la política de ordenamiento territorial con la política de desarrollo económico y las políticas sectoriales ligadas a ésta; b) La cohesión territorial de la gestión; c) La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial y d) La gestión territorial democrática.

#### **3.1 Articulación de las políticas sectoriales y territoriales**

Los gobiernos de los países analizados están planteando políticas territoriales en las que se integran objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial en un marco de fortalecimiento de los poderes locales (descentralización) y de reconocimiento de la diversidad geográfica y



cultural, como instrumento para reducir las desigualdades socioeconómicas y territoriales existentes.

El desarrollo territorial es entendido como un proceso de transformación o cambio productivo sostenido y de crecimiento de las condiciones materiales del territorio expresable en mejores infraestructuras, mejores condiciones de producción y mejores condiciones de bienestar social. Se sustenta en políticas secto-territoriales, neorregionales y de desarrollo económico local. Las primeras combinan, en proporción variable, la lógica sectorial centralizadora con la lógica territorial descentralizadora e integradora (Moncayo, 2005); las políticas neorregionales focalizan el desarrollo en la competitividad territorial a partir de regiones y localidades estratégicas seleccionadas en función de sus capacidades internas (desarrollo endógeno).

El ordenamiento territorial, por su parte, es entendido como la orientación y regulación de la localización y espacialidad de los asentamientos, actividades productivas, infraestructuras y equipamientos colectivos, aunado a acciones de conservación, protección, recuperación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, prevención de desastres y conservación de patrimonio cultural. El valor del OT en el conjunto de políticas territoriales es destacado por el ILPES (2007), al afirmar que:

El ordenamiento territorial merece especial mención, por varias razones. En términos institucionales y políticos, su papel es destacable por haber colmado parcialmente la ausencia o la desaparición de las políticas regionales convencionales. La preocupación por el desarrollo territorial (equilibrado) se mantuvo viva y se renovó gracias a la presencia del ordenamiento. En términos conceptuales, insertó criterios como la sustentabilidad para, entre otros propósitos, resolver el problema de la necesaria integración de las múltiples, en veces parciales y ultra especializadas, políticas públicas para el desarrollo. Como resultado, se cuenta hoy con un importante arsenal legislativo, institucional, político y de instrumentos de intervención, que constituyen un aporte novedoso al tratamiento tradicional del desarrollo regional (ILPES, 2007: 30).

La tensión en la integración de objetivos y estrategias de desarrollo territorial y de ordenamiento territorial tiene que ver con la compatibilidad de tales acciones en el marco de la economía de mercado. En efecto lógica que anima al desarrollo territorial es la de

acumulación y concentración de los beneficios en pocas manos que es lo que se desprende de la aplicación del decálogo del Consenso de Washington. Uno de los elementos que sirven de soporte a este modelo económico la constituye la flexibilización laboral que implica trabajar bajo condiciones de inestabilidad y precariedad que conducen a una profundización de las brechas sociales. Otro elemento es la flexibilización de todo tipo de control (ambiental, sindical, legal, etc.) que constituya un obstáculo al libre flujo y localización de las inversiones al menor costo posible. Es sobre estos elementos que se sustenta la competitividad territorial y la localización espacial de las inversiones o deslocalización del capital, razón por la cual los territorios seleccionados serán aquellos que ofrezcan las mejores condiciones para la reproducción y acumulación de capital: mano de obra de bajo costo, pocas restricciones de carácter ambiental, ausencia de conflictividad social buena accesibilidad y servicios de buena calidad, entre otros.

Se trata de condiciones muy favorables para la productividad y el crecimiento económico pero inicuo con el medio ambiente y el bienestar social. Existen muchos ejemplos en América Latina que revelan esta lógica perversa de la economía de mercado. Uno de ellos es la ciudad fronteriza de Juárez (norte de México) receptora de numerosas maquilas norteamericanas que ofrecen muchos puestos de trabajo pero en condiciones laborales socialmente insostenibles, reproduciendo con ello las condiciones de pobreza y frustración social.

Lo anterior plantea interrogantes respecto a la posibilidad de armonizar políticas de desarrollo territorial fundadas en instrumentos sectoriales o secto-territoriales y regionales o neorregionales, ligados a la lógica del mercado, con una política de ordenamiento territorial, basada en instrumentos legales que buscan efectos socioespaciales y ambientales de equilibrio, sostenibilidad ambiental y justicia social. Frente a esta cuestión crucial existen diferencias entre los países de América Latina, observándose tres tendencias: a) los que privilegian el desarrollo territorial y dan al ordenamiento un papel complementario de contribución al acondicionamiento espacial que exige la lógica territorial de la economía de mercado, b) los que funden las dos políticas bajo el dominio de la lógica neoliberal del desarrollo territorial y c) los que le apuestan al ordenamiento territorial como política rectora del desarrollo espacial, esta última en ciernes en Venezuela y, quizás, sea el camino que con algunos matices sigan Nicaragua, Ecuador y Bolivia.

### 3.2 Cohesión territorial de la gestión

La coherencia territorial de las políticas de desarrollo y ordenamiento implica armonizar el conjunto de políticas públicas aplicadas al territorio (articulación horizontal o multisectorial) así como articular la gestión institucional de los diferentes ámbitos territoriales (articulación vertical o multinivel) y entre agentes públicos y privados.

En cuanto a la articulación horizontal es notable en los países latinoamericanos el predominio de una visión sectorial del desarrollo que opone resistencia a la gestión territorial integral. Tal como lo establece Massiris (2006), prevalece en las instituciones encargadas de la gestión territorial 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. Este patrón de administración 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 territorial.

En cuanto a la articulación vertical la tensión se presenta entre la gestión centralizada o descentralizada, en el grado de autonomía de las entidades territoriales (regiones, estados, departamentos, provincias, municipios), para gestionar su desarrollo y ordenamiento territorial. En este sentido, los países de América Latina han intentado en los últimos 20 años implementar acciones de descentralización política, administrativa y fiscal tendiente a revertir el centralismo dominante que ha contribuido a las desigualdades del desarrollo territorial, sin resultados exitosos notables. La descentralización territorial de la gestión pública y el poder y autonomía de las entidades territoriales locales para actuar sobre el desarrollo y ordenamiento territorial de las mismas es una condición indispensable para los propósitos de reducir las disparidades del desarrollo regional, aprovechar las capacidades propias, generar condiciones de competitividad territorial y dar un carácter democrático a la gestión sobre el territorio.

Moncayo (2005) identifica en los países de América Latina cuatro grandes temas que cruzan actualmente la gestión territorial, estas son: descentralización, desarrollo económico local (competitividad), ordenamiento territorial (desarrollo sostenible) y globalización. Se trata de una “familia de políticas territoriales” en palabras del ILPES (2007) alrededor de las cuales existe una diversidad de instrumentos desarticulados o como lo considera Moncayo (2005), parafraseando a Pirandello, “una diáspora de instrumentos que necesita afanosamente un nuevo marco de política”. El ILPES describe el entrecruzamiento de esta “familia de políticas territoriales”, en los siguientes términos:

El desarrollo regional pensado “desde arriba” (políticas regionales), coexiste con el desarrollo Local promovido “desde abajo” (desarrollo local) y atravesado por preocupaciones transversales en lo político (descentralización) y en lo ambiental (ordenamiento territorial). Este conjunto de tradiciones de política constituyen una familia, porque comparten preocupaciones básicas fundamentales, aunque se haya ido construyendo en forma espontánea, desordenada y sin coordinación. Las políticas de desarrollo económico territorial, concepto introducido en este documento, destaca la importancia y la necesidad de pensar integralmente estas tradiciones teóricas y políticas y generar un campo de acción pública que, sin intentar absorberlas, y respetando sus especificidades, resuelva los actuales problemas de desconocimiento mutuo, descoordinación y desintegración. Por consiguiente, la política de desarrollo económico territorial deben ser el punto de encuentro entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo, y lugar de coordinación y articulación de políticas sectoriales y transversales tradicionalmente separadas (ILPES, 2007:30).

Los países de América Latina enfrentan, entonces, el reto de lograr una gestión territorial cohesionada y coherente que tenga al territorio como punto de encuentro, a partir del cual sea posible la coordinación de las diferentes políticas con impacto territorial y la cooperación inter-territorial, lo cual dependerá de la capacidad de los gobernantes para modificar las condiciones que actualmente conspiran contra ello.

### 3.3 La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial

La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial, como se dijo antes, tiene que ver con la conservación, protección, recuperación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, la prevención de desastres y la conservación de patrimonio cultural. Constituye uno de los pilares del desarrollo u ordenamiento territorial sostenible que le da sentido y significado social a estas políticas. Se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como el uso de los recursos naturales de modo que estos puedan mantenerse para las generaciones futuras. Sin embargo, la conciencia que hoy tiene la humanidad en torno a los riesgos que se ciernen sobre la sobrevivencia de los seres humanos y de la vida en el planeta como consecuencia del cambio climático, obliga a repensar el concepto de desarrollo sostenible. Ya no se trata de mantener la base natural que requieren las generaciones futuras para su supervivencia y desarrollo, sino de mantener las condiciones de habitabilidad del planeta mismo. La cuestión es, entonces, ¿cómo desde las políticas de ordenamiento territorial se puede contribuir a este objetivo trascendental, prioritario y urgente?.

La respuesta a este interrogante exige el conocimiento de los efectos territoriales del cambio climático. La literatura tanto científica como gris sobre la materia es abundante. Los efectos del cambio climático son hoy evidentes y se expresan en problemas muchos de los cuales son del resorte de las política de ordenamiento y desarrollo territorial, se mencionan, en este sentido, el aumento de la frecuencia e intensidad de los huracanes, las inundaciones, la disminución de reservas de agua, abatimiento de cultivos agrícolas, desaparición de flora y fauna, el aumento del nivel del mar con sus consecuencias sobre las tierras costeras, aumento de los procesos de desertificación, entre otros. La conciencia que hoy existe sobre la gravedad de este fenómeno ha llevado a la firma de acuerdos y protocolos internacionales como el de Montreal y el de Kioto en el que algunas de las naciones más industrializadas se comprometen a realizar acciones para proteger la capa de ozono y reducir los niveles de emisiones contaminantes.

No existen muchas referencias o aportes en torno a la incorporación del tema del cambio climático en las políticas territoriales, pero es claro que dicha incorporación tendrá que darse dentro de la búsqueda de la sostenibilidad ambiental de uso y ocupación del territorio. Temas como los de la prevención de desastres por fenómenos de origen natural, social o

socionatural; el ordenamiento del uso de los recursos hídrico; la localización de asentamientos humanos y de actividades económicas en zonas de riesgo por inundaciones, huracanes o aumento del nivel del mar; así como los referidos a los procesos de desertificación; no solo revalorizan las políticas de ordenamiento territorial sino que demandan ser insertadas y comprendidas en un marco de pensamiento y gestión mucho más amplio. Aquí está todo por hacer.

### **3.4 Gestión territorial democrática**

Además de los tres desafíos anteriores, la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial demanda una participación más activa de los actores locales y regionales en el diseño y ejecución de las políticas con incidencia territorial. Aquí, como se dijo antes, los logros en materia de descentralización son decisivos para el empoderamiento de los actores en los distintos ámbitos territoriales de gestión. Actualmente la participación social en la gestión territorial en los países latinoamericanos es débil. A esta conclusión se llegó en el estudio que hasta el año 2002 realizó el autor, del que se desprende la inexistencia de una cultura de la gestión pública 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 (Massiris, 2006).

Como consecuencia de lo anterior, prevalece en la gestión territorial la visión de las instituciones públicas responsables, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción del estado sobre el territorio. 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 del estado sean proclives a actuar en función dichas presiones dándose en la práctica un contubernio perverso que hace parte de la corrupción existente en nuestros países. Tal situación pone en evidencia el gran desafío que tienen las políticas latinoamericanas de desarrollo y ordenamiento territorial por democratizar la gestión 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 y ocupación del territorio y en sus elementos estructuradores (Massiris, 2006). Se requiere, en este sentido, introducir procedimientos de negociación y conciliación de los distintos intereses de las sociedades locales y regionales involucradas (Farinós, 2006).

#### 4. Conclusión

Lo expuesto expresa la complejidad de la gestión territorial en América Latina y los desafíos que enfrenta. Frente a esto es necesaria una apuesta territorial integral<sup>4</sup> hacia un modelo de desarrollo en el que la política económica (global), las políticas sectoriales y las territoriales confluyan en la búsqueda de un nuevo orden territorial concebido en términos regionalmente armónico y equilibrado, socialmente justo y democrático, descentralizado, ambientalmente sostenible y económicamente competitivo, pero entendiendo dicha competitividad sin detrimento de los derechos sociales, ambientales y económicos de los ciudadanos. Es posible que bajo la lógica perversa de la economía de mercado esto sea una utopía, pero es lo único que le da sentido y significado socialmente aceptable a las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial. Es casi imposible lograr avances significativos en las materias anotadas, bajo las condiciones de endeudamiento de nuestros países y de imposición de las políticas económicas por parte de los organismos multilaterales los cuales en contubernio con los gobiernos y los actores políticos y económicos poderosos nacionales, determinan el destino de estos países y los condenan a los problemas descritos en el análisis realizado. La situación se torna más grave cuando los gobiernos como actores clave de las políticas sociales, transfieren su poder a empresas que no responden ante nadie y cuyos intereses no coinciden con los intereses colectivos. Se trata de corporaciones económico-financieras nacionales y multinacionales, cuyo volumen de negocios en muchas ocasiones traspasa el poder de los estados<sup>5</sup> y son las que imponen las reglas del juego.

Es posible que las profundas transformaciones espaciales, sociales, económicas y políticas que están ocurriendo en Venezuela y que se avizoran en Nicaragua, Ecuador y Bolivia

<sup>4</sup> En Europa se discute una opción distinta, dada las dificultades para una gestión territorial holística o intersectorial. Se trata del "Gobierno multiescalar" o "gobernanza multinevel", cuya aplicación implica cambios de fondo en las prácticas, reglas, procedimientos y comportamientos existentes en las políticas de ordenamiento territorial de ese continente (véase Farinós, 2006).

<sup>5</sup> El volumen de negocios de la Exxon Mobil es superior al producto interno bruto (PIB) de Austria. El de la General Motor es superior al PIB de Dinamarca (Ziegler, 2006).

constituyan luces de los nuevos caminos que los países de América Latina están llamados a transitar, pues el decálogo del Consenso de Washington (neoliberalismo salvaje) no puede ser una opción de futuro social y moralmente aceptable.

## 5. Bibliografía

Asamblea Nacional de Venezuela (2006), *Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio*, aprobada el 11 de agosto de 2005, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.820 del 1° de septiembre de 2006 cuando inicia su vigencia.

Asamblea Nacional de Venezuela (2007), *Anteproyecto para la 1era. Reforma Constitucional*. Sesión extraordinaria matutina del 21 de agosto de 2007, primera discusión.

COMURES (2007), *Arranca consulta ciudadana de ordenamiento y desarrollo territorial para elaboración de ley marco*. Corporación Municipal de la República de El Salvador. Marzo 14. Disponible en: [www.comures.org.sv/noticias/noti7.html](http://www.comures.org.sv/noticias/noti7.html)

Congreso Nacional de la República de Honduras (2004). *Decreto No 180-2003. Ley de Ordenamiento Territorial*. Disponible en: [www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/OT/t.html](http://www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/OT/t.html)

Corte Constitucional de Colombia (2000), *Sentencia No. C-795*. Sala Plena.

DNP, (2007), *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: Desarrollo para todos*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.

Farinós, Joaquín (2006), "La estrategia territorial europea en el nuevo paradigma de la territorialidad", en: Alex Tarroja y Roberto Camagni (coordinadores), *una nueva cultura del territorio*. Diputación de Barcelona, Colección Territorio y Gobierno: Visiones. pp. 43-68.

GIOT (2000), *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial*. Versión interinstitucional (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial. México, D.F.



Gobierno de Argentina (2004), *Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, disponible en:

[www.minplan.gov.ar/minplan/pet/doc/argentina\\_web\\_2016h\\_a332b9.pdf](http://www.minplan.gov.ar/minplan/pet/doc/argentina_web_2016h_a332b9.pdf)

Gobierno de El Salvador (2003), *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Disponible en:

[www.cades.org.sv/files/download/PNODT\\_documentosintesis\\_14072004.pdf](http://www.cades.org.sv/files/download/PNODT_documentosintesis_14072004.pdf)

Gobierno de Honduras (2003), *Ley de Ordenamiento Territorial*.

Gobierno de México (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2012*. Disponible en:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Gobierno de Nicaragua (2006), *Anteproyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Disponible en:

[ineter.gob.ni/Direcciones/ordenamiento/Anteproyecto%20Ley%20de%20Ordenamiento.doc](http://ineter.gob.ni/Direcciones/ordenamiento/Anteproyecto%20Ley%20de%20Ordenamiento.doc)

Gobierno de Uruguay (2006), *Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sustentable*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Iracheta, Alfonso Xavier (1997), *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*. Facultad de Planeación Urbana y Regional (FAPUR) de la UAEM, Plaza y Valdés Editores, México, D.F.

ILPES (2007), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe*. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y jefes de planificación de América Latina y el Caribe. Brasilia, junio.

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.

Moncayo, Edgard (2005), *elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*. Versión preliminar del Informe Final de Consultoría realizada para la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Presidencia de la República de Colombia (2005), *Visión Colombia II Centenario* (Visión 2019). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C.

Presidencia de México (2007), *Primer Informe de Gobierno*. Disponible en:  
<http://www.informe.gob.mx/>

Saca, Elías A. (2005), *Discurso en el lanzamiento del programa "Vivienda Solidaria"*, noviembre 24 de 2005.

Ziegler, Jean (2006), en: TVE, *Voces contra la globalización...¿Otro mundo es posible?. Los amos del mundo*. Video documental de Televisión Española. No. 1.