

# **ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN AMÉRICA LATINA**

Ángel Massiris Cabeza

Departamento de Geografía

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC

---

## **Ordenación del territorio en América Latina (Resumen)**

A partir del análisis de las políticas de ordenación territorial de quince países latinoamericanos, se llega a la detección de un conjunto de rasgos que caracterizan estas actuaciones en dichos países. Adicionalmente, se documentan algunos obstáculos que éstos enfrentan para la implementación de sus políticas que, en su conjunto, conducen a interrogarnos acerca de los límites de lo posible de las mencionadas políticas.

**Palabras clave:** ordenación del territorio, América Latina

---

## **Land Management in Latin American (Abstract)**

From the analysis of the politics of Land Management of 15 Latin American countries, it is possible to detect a group of features that characterize the behaviors in said countries in this political area. Additionally, some obstacles that these countries confront in implementing their politics were research, which combined, are conducive to the questioning about the limits of the possibilities of the mentioned politics.

**Key-words:** land management, Latin America

---

La ordenación del territorio (OT) en los países latinoamericanos tiene una historia muy reciente que se remontan a los inicios de la década de los ochenta. Desde su origen ha sido concebida de manera diversa, asociada a las políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Hoy predomina la idea de la ordenación como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política plurisectorial, horizontal.

En el presente artículo se realiza un examen de esta política con la intención de determinar sus conceptos, alcances, cualidades y obstáculos. Se parte de una discusión conceptual con la que se pretende contextualizar la política latinoamericana de OT, luego se revisan los antecedentes de estas políticas para tener una visión retrospectiva, en la búsqueda de encadenamientos de procesos que permite comprender e interpretar más adecuadamente las acciones y decisiones actuales y, finalmente, se realiza una síntesis valorativa de sus cualidades, a partir de las cuales se llega a algunas conclusiones.

## **El concepto de ordenación del territorio**

Por tratarse de un tema incipiente en el contexto latinoamericano, es casi obligado iniciar su examen con un intento por escudriñar la esencia del mismo, a partir de la revisión de distintos conceptos y definiciones que se han dado. En este sentido,

podemos afirmar que la ordenación del territorio ha sido objeto de diversas interpretaciones en el mundo. Un vistazo al cuadro 1 nos permite confirmar dicha aseveración. En ella se reúne una muestra de definiciones adoptadas en algunos países europeos y latinoamericanos, las cuales expresan distintas maneras de entender la naturaleza y objeto de la ordenación.

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

En cuanto al objeto también se observan en el cuadro 1 diversos planteamientos. Todos ellos llevan explícita o implícitamente la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento se asocia generalmente con el uso sustentable de los recursos naturales (planificación física-ambiental), en estrecha correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas.

Además de las definiciones del cuadro 1, otros autores han conceptualizado la ordenación del territorio destacando sus rasgos más sobresaliente. Una revisión de estos planteamientos nos puede ayudar en la intención de esclarecer dicho concepto y acotarlo como punto de partida del presente trabajo.

**Cuadro 1. Conceptos de ordenación territorial**

Claudius Petit, especialista francés. 1950	"La búsqueda en el ámbito geográfico de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas" (Massé, 1974, citado por Méndez, 1990: 93).
G. Saenz de Buruaga. España, 1969	"Es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales" (Pujadas y Font, 1998:11).
J. Lajugie y otros. Francia, 1979	"El objeto de la ordenación del territorio es de crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipamientos apropiados, las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes" (Grenier, 1986).
Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1983.	"Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector" (CEMAT, 1983).
Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Venezuela, 1983.	"Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (Congreso de la República de Venezuela, 1983).
Comisión de Desarrollo y m. a. de América Latina y el Caribe. 1990.	"Camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores" (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América latina, 1990).
Ley de Desarrollo Territorial. Colombia, 1997.	"Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas..., para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales" (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Proyecto de Ley de OT, Costa Rica, 1998.	"Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social" (Ministerio de Planificación Nacional, 1998: 3).
Grupo Interinstitucional de OT. México. 2000.	"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" (SEDESOL y otros, 2000).
Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Costa Rica, 2000.	"Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio" (Presidencia de la República de Costa Rica, 2000).
Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física, Cuba, 2001.	"Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico" (Instituto de Planificación Física, 2001).
Proyecto de Ley de OT. Bolivia, 2001.	"Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país" (Senado Nacional, 2001).

Fuente: Elaboración propia.

Para Méndez (1990:96) la ordenación del territorio es un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Busca organizar, armonizar y administrar la ocupación del espacio de manera que se puedan prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas y precisar los medios y líneas de acción apropiados para alcanzar los objetivos y prioridades de desarrollo, en un todo conforme con las nociones

de uso sostenido y de viabilidad de uso y con los objetivos superiores del bienestar social, de la calidad de vida y de la valoración del medio ambiente

Para Gómez Orea (1994: 2) se trata de una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Tal función, la concibe el autor, como de carácter "horizontal" que condiciona a la planificación sectorial, al urbanismo y a la planificación económica. En este sentido, el proceso de ordenación del territorio regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial. Sin embargo, la ordenación territorial procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política sectorial y superar la parcialidad de esta política, así como la reducida escala espacial de la planificación municipal.

Para Hildenbrand (1996; 29) la ordenación del territorio es una de las políticas públicas típicas del estado de bienestar que nace en la mayoría de los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, afirma este autor, en países como Alemania, Suiza y Holanda, sus raíces son más antiguas, especialmente en lo referente a la planificación territorial de nivel subregional que se separa de la planificación urbanística municipal.

Para Zoido (1998:3) la OT es una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinares. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos. Tal ordenación lleva implícita la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio; especialmente de aquellos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan.

Más específicamente este mismo autor señala que cualquier actuación de ordenación, a la escala que sea, consiste principalmente en establecer, para un espacio dado, la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional de todo el territorio planificado. Este planteamiento, en su estructura más simple o desarrollada, no debe imponerse indiferenciadamente a cualquier situación, sino ser tomado como punto de partida junto a los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico (Zoido, 1998: 5).

Para Estaba (1999) la ordenación del territorio se refiere a acciones del Estado concertadas y dirigidas a buscar una organización del uso de la tierra, con base en la redistribución de oportunidades de expansión y la detección de necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas. Su consecución supone propiciar un sistema de ciudades "armónico" y eficientemente integrado a la

globalización, lo que significa salvar las desventajas de las fuerzas de integración de la globalización y aprovechar las fuerzas de la fragmentación o diferenciación espacial a los fines de fortalecer centros con capacidad para competir con los dominantes. Del mismo modo, según la autora en referencia, la ordenación debe estimular el desarrollo de actividades que permitan reducir o reorientar las migraciones, garantizar la calidad de la infraestructura requerida, y crear ámbitos dotados de equipamientos y mecanismos que permitan un género de vida comparable con el de las ciudades dominantes. También implica la superación de contradicciones como explotación económica y preservación de la naturaleza, eficacia económica y calidad de la ordenación y exige la consideración del papel que ha de desempeñar cada nivel o escala territorial de actuación o de gobierno: nacional, regional y local en el desarrollo

Para van Leeuwen (2001) el origen del concepto de ordenación del territorio responde al intento de integrar la planificación biofísica con la socioeconómica. Siguiendo a Baeriswyl, define al OT como una "expresión física del estilo de desarrollo, considerando los recursos naturales existentes y procurando el beneficio de la sociedad en función del uso sustentable de los mismos" (Baeriswyl, 2001:13; citado por van Leeuwen, 2001). Para este autor, la ordenación del territorio es un proceso, en el cual no sólo existe preocupación por el uso sustentable de los recursos naturales, sino que incluye aspectos institucionales, políticos, socio-culturales y económicos. Es un proceso de re-organización según los objetivos definidos y acordados.

Podríamos afirmar, en síntesis, que la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.

Aguilar (1989:109), sintetiza en cinco los puntos centrales de una acción de ordenación territorial, las cuales están en consonancia con la definición anterior, estos son:

- Se trata de una política de Estado
- Está contemplada como política a largo plazo
- Su instrumento básico es la planificación
- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial
- Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población.

Al ser una política de Estado, la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas (Méndez, 1990:98) y a las actuaciones públicas y privadas. Como política de largo plazo le concierne el establecimiento de escenarios de uso y ocupación del territorio a ser alcanzados en un horizonte de tiempo determinado. Como instrumento de planificación está sujeto a los procedimientos técnicos de la misma que incluyen actividades de pre-diagnóstico, diagnóstico territorial, formulación de objetivos y escenarios a alcanzar en distintos horizontes de tiempo (corto, medio y largo plazo), elaboración de los lineamientos estratégicos y determinación de las acciones a realizar (Méndez, 1990:98; Massiris, 1991, 1993).

En la conciliación del desarrollo económico con las distintas formas de ocupación territorial subyace una búsqueda de coherencia entre las relaciones sociales de producción y la articulación del espacio. Es conocido que a cada modo de producción, como forma básica de sociedad, le corresponde un modelo de articulación espacial (Bataillon, 1977; Claval, 1978; Sánchez, 1981; citados por Sánchez, 1992: 31). Ello significa que cualquier cambio en los objetivos socioeconómicos irá acompañado de un cambio en la estructura espacial que lo hará coherente con los nuevos objetivos (Sánchez, 1992: 31). De acuerdo con esto, la localización de una unidad productiva busca el lugar idóneo en el espacio para alcanzar sus objetivos y los organismos públicos tienden a articular el territorio dándole una forma apta para la localización de las unidades productivas (Foucault, 1976 y 1978; Castell, 1981; Capel, 1990; citados por Sánchez, 1992: 31).

La búsqueda de la elevación de las condiciones de vida, constituye el fin último de las políticas de ordenación del territorio, al menos así se establece en las normas que regulan sus acciones. Tal objetivo hace que dicha ordenación deba realizarse en estrecha coordinación con las políticas de desarrollo socioeconómico, con las que también se pretende lograr este objetivo. La relación entre modelo de desarrollo económico y el modelo de ordenación territorial presupone una articulación armónica y complementaria entre ambos. En tal sentido, la OT orientará la espacialidad de las inversiones socioeconómica en consonancia con el modelo de uso y ocupación al que se aspira.

Lo expuesto, plantea cuestiones fundamentales para la valoración de la ordenación del territorio, especialmente referidas a la relación entre las actuaciones sectoriales (económicas, sociales,) y plurisectoriales (ambientales, urbanísticas) y las políticas territoriales, así como los problemas asociados a conflictos entre el interés privado y el colectivo y entre los procesos económicos y la ordenación del territorio. Conviene revisar algunos planteamientos que se han hecho al respecto.

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

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

se dejará de producir un ordenamiento territorial que plantea la cuestión de su coherencia con los intereses superiores de la sociedad.

Del mismo modo, Aguilar (1989:90) encuentra una estrecha relación entre los procesos económicos y el orden territorial. A su juicio la ordenación del territorio "debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial" en una perspectiva de largo plazo y considerando la concertación entre la acción pública y la privada. Para este autor, los efectos de la ordenación del territorio no se perciben en el corto plazo, pues implica actuar sobre los procesos económicos y políticos que han condicionado, a través del tiempo, la actual organización espacial para lograr el reordenamiento esperado.

En este contexto, Hildenbrand (1996: 32), considera que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos de la ordenación del territorio. Según este autor, son los propios agentes económicos privados quienes demandan cada vez más regulaciones elaboradas por la ordenación del territorio para sus decisiones de localización de sus inversiones. Dichas regulaciones se complementan con los intereses del inversionista en la medida en que contribuyan a mantener los factores de localización: eficacia de las infraestructuras de transportes, oferta de suelos equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas, atractivos culturales y de residencia de las ciudades, calidad ambiental general de la región. Algo similar a lo planteado por Hildenbrand está ocurriendo en el proceso de ordenamiento de la cuenca de Valle de Bravo (Estado de México) que se realiza en la actualidad, donde existe un interés común entre los propietarios de viviendas campestres en dicha región, así como de los inversionistas del sector turístico, las entidades gubernativas, las ONG ambientales y algunas fuerzas sociales de ejidatarios y comuneros para realizar esfuerzos conjuntos en pro de un ordenamiento de la cuenca que controle el progresivo deterioro ambiental de la misma y garantice la calidad ambiental (servicios ambientales) y productividad de la región en el largo plazo.

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

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

## **Características de la política de ordenación del territorio en los países de América Latina**

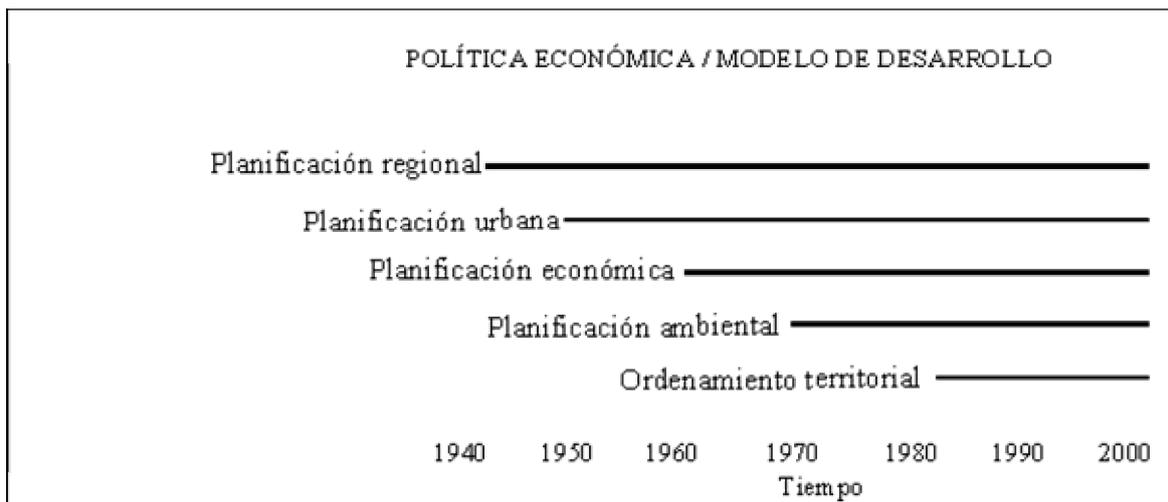
A partir del análisis de las políticas y/o actuaciones de ordenación del territorio de quince países latinoamericanos<sup>[1]</sup> y de un esfuerzo de generalización, se examinan a continuación algunos rasgos que caracterizan a dichas políticas, éstos son: el origen y naturaleza diversa, desarrollo incipiente e intención de globalidad; la intención de articulación entre las actuaciones sectoriales y territoriales en las normas y la desarticulación y descoordinación institucional en la práctica; la débil visión prospectiva y la escasa participación social. Tales rasgos se examinan a continuación.

### *Origen y naturaleza diversa, desarrollo incipiente e intención de globalidad*

Antes del surgimiento de las políticas de ordenación del territorio, los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación tanto sectoriales como plurisectoriales, mediante las cuales se incidía sobre el territorio. Se destacan, en este sentido, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia la ordenación del territorio (figura 1).

La planificación regional consistía básicamente en planes de carácter económico, con visión plurisectorial, aplicados a ciertas áreas con problemas de retraso en sus condiciones de desarrollo, basados en estrategias e instrumentos diversos, que no constituían propiamente una actuación de ordenación del territorio, pues, aunque se concebían en términos plurisectoriales, carecían de la visión global que caracteriza a la OT. La primera estrategia utilizada fue la planificación de cuencas hidrográficas, iniciada desde la década de los años 40, siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority –TVA-. De Mattos (1986: 272, 276-277) destaca, en este sentido, los proyectos de desarrollo regional realizados por la Corporación del Santa (Perú, 1943), la Comisión de Papaloapan y la de Tepalcatepec (México, 1947), la Comisión del Valle de San Francisco (Brasil, 1948), la Comisión Nacional del Río Negro (Uruguay), la Comisión del Grijalva (México, 1951), la Corporación del Valle del Cauca (Colombia, 1954), la Comisión del Río Balsas (México, 1960) y la Corporación Nacional del Chocó (Colombia, 1968). Otras estrategias de desarrollo regional utilizadas estuvieron asociadas a políticas deregionalización, polos de desarrollo o crecimiento y desarrollo rural integrado, entre otras.

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



**Figura 1. Evolución de la planificación sectorial, plurisectorial y territorial en América Latina.**

Fuente: Elaboración propia.

En algunos países de América Latina la ordenación del territorio nació ligado o como evolución de la planificación urbana. En el caso de Argentina, en la Provincia de Buenos Aires [2], desde 1977 se promulgó la ley sobre ordenamiento territorial y usos del suelo, con fuerte énfasis urbanístico. En Cuba, desde 1978, la OT ha estado asociado a la planificación física y el urbanismo, lo cual es reforzado y consolidado con el Anteproyecto de Decreto de Ley de la Planificación Física que se encuentra actualmente en proceso de aprobación. En Colombia la planificación de los usos del suelo urbano se adoptó legalmente en 1979, a través de la Ley 9 de ese año (Código Sanitario), ampliada en 1986 al promulgarse el Decreto 1333 (Código de Régimen Municipal) y mejorada tres años después mediante la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana), que constituyó la base de la actual Ley 388 de 1997 reguladora de la ordenación del territorio municipal y distrital (Massiris, 1999). En Chile, la ordenación del territorio también ha estado ligado en sus orígenes al urbanismo y aún hoy no existen normas específicas de OT, siendo sus principales soportes la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OUGC).

En cuanto a la planificación ambiental, el interés por regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales empieza a adquirir importancia en los países de América Latina desde los años setenta y ochenta [3], asociado inicialmente al enfoque del "ecodesarrollo", término que fue usado por primera vez en 1973 por Maurice Strong, para dar a entender una idea de desarrollo económico y social que tomara en cuenta la variable ambiental (Salinas, 1998).

El enfoque del ecodesarrollo llegó a los países latinoamericanos en los años de la década de 1980, pero tuvo una vida muy corta, pues rápidamente fue absorbido por el concepto de desarrollo sustentable impulsado a partir del Informe Brundtland "Acción para un Futuro Común" en 1987. Posterior a este informe y previo a la Cumbre de Río de 1992, los países latinoamericanos realizaron esfuerzos para elaborar una visión de conjunto acerca del problema del desarrollo y el medio ambiente. En efecto, con el auspicio del PNUD y el BID se conformó en 1989 una comisión encargada de elaborar dicha visión para ser presentada en la Cumbre de Río, conformada por representantes de distintos países latinoamericanos así:

Argentina: Gilberto Gallopín, Aldo Ferrer, Pablo Gutman, Jorge Ardoy, Jorge Morello, Héctor Sejenovich y Juan Novara.

Bolivia: Fernando Romero.

Brasil: Joao Almino, Eneas Salati y María de Lourdes Davies de Freitas.

Colombia: Mario Calderón (q.e.p.d.) y Margarita Marino de Botero.

Costa Rica: Carlos Quesada y Álvaro Umaña.

Chile: Guillermo Mann y Vicente Sánchez.

Ecuador: Diego Carrión.

México: Alicia Bárcena, Alejandro Toledo y Fernando Ortiz Monasterio.

Perú: Marc Dourojeanni.

Trinidad y Tobago: Winston Rudder.

Venezuela: Arnaldo Gabaldón.

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

El documento final de este trabajo se conoció en 1990 bajo el título de *Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, en el cual se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la construcción de la estrategia de desarrollo sustentable. Dichas bases las constituyen siete grandes líneas maestras: a) la erradicación de la pobreza, b) el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, c) la ordenación del territorio, d) el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, e) Una nueva estrategia económica y social, f) La organización y movilización social, y g) La reforma del Estado (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991).

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

Posterior a la Conferencia de Río, en 1994 se realizó una cumbre de presidentes centroamericanos (Cumbre Ecológica Centroamericana) en Nicaragua, en la que participaron los primeros mandatarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice. Uno de los compromisos que asumieron los mandatarios de estos países fue el de instruir a las autoridades correspondientes para iniciar las acciones necesarias a efecto de establecer planes de ordenación del territorio.

En la segunda mitad de los noventa, los países latinoamericanos intensificaron sus políticas ambientales a partir de la aprobación de leyes ambientales y la creación de ministerios e instituciones encargadas de la gestión ambiental (cuadro 2). En la segunda mitad de los años noventa, países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana conciben la ordenación del territorio como un instrumento de gestión ambiental (cuadro 3), especialmente asociadas a zonificaciones de usos del suelo, considerando las potencialidades del mismo y la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural.

De este modo, en los años noventa se inicia en los países latinoamericanos la elaboración de planes de ordenación[4] (cuadro 4) y a la elaboración de regulaciones jurídicas[5] (cuadro 2) las cuales a pesar de que reconocían la transversabilidad e intersectorialidad de la ordenación del territorio e involucraban elementos de planificación ambiental y urbano-regional (cuadros 3 y 4), no resolvían la necesidad de concurrencia de los planes ambientales, socioeconómicos y urbanísticos, según el ámbito de actuación; presentándose, incluso, situaciones conflictivas, derivadas del hecho de que cada uno de estos planes estaba soportado por normas legales distintas, concebidas independientemente. En México, por ejemplo, los actuales programas estatales de OT carecen de soporte jurídico propio, en tanto que sí lo tienen los planes de ordenación de asentamientos humanos y los de ordenación ecológica. En Colombia, se deben elaborar planes de desarrollo socioeconómicos, ambientales y de OT cada uno soportado en una ley diferente. En Venezuela, actualmente se discute en la Asamblea Nacional, la integración de la normatividad y de la gestión urbanística, ambiental y territorial; existe, en este sentido, la tendencia a convertir la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en Ley Orgánica de OT, urbanismo y medio ambiente (Asamblea Nacional, 2001).

Dentro de este contexto, la ordenación del territorio se ha concebido como una política de planificación que integra objetivos ambientales (planificación física-espacial) y regionales (planificación territorial), en función de la escala, predominando en las escalas locales la planificación física-espacial con fuerte contenido urbanístico y en las escalas regionales la planificación territorial que busca una ocupación sustentable del territorio y un mayor equilibrio del desarrollo regional.

**Cuadro 2. Algunos hitos en la evolución de la política de ordenación del territorio en los países de América Latina**

<i>País</i>	<i>Normas</i>
Argentina	<b>1977:</b> Decreto-Ley 8912 de 1977 sobre “ordenamiento territorial y usos del suelo” de la Provincia de Buenos Aires. <b>2000:</b> Entra al Parlamento el proyecto de “Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”.
Bolivia	<b>1994:</b> Plan Nacional de OT. <b>1999:</b> Anteproyecto de Ley de OT. <b>1999:</b> Guía metodológica para la formulación de planes departamentales y municipales de OT. <b>2001:</b> Aprobación por la Cámara de Senadores del Proyecto de Ley No. 142.00-01 de OT y envío a la Cámara de Diputados para su revisión.
Colombia	<b>1991:</b> Plan de OT del Departamento de Antioquia. <b>1991:</b> Nueva Constitución Política, introduce el ordenamiento municipal. <b>1994:</b> Ley de Planeación (Ley 152), establece los planes municipales y distritales de OT. <b>1996:</b> Guías conceptuales y metodológicas para el ordenamiento territorial urbano, municipal y departamental. <b>1997:</b> Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388) establece los conceptos y procedimientos para la elaboración de planes municipales, distritales y metropolitanos de OT. <b>2001:</b> Proyecto de Ley Orgánica de OT.
Costa Rica	<b>1996:</b> Se presenta a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley “Ordenamiento Territorial Integral Costarricense” el cual no fue considerado. <b>1997:</b> Se crea la Comisión Técnica Consultiva de OT. <b>1997:</b> Se realizan talleres de reflexión prospectiva para vislumbrar escenarios posibles del desarrollo costarricense y determinar una estrategia de OT para el 2025. <b>1998:</b> Nueva propuesta de “Ley de Ordenamiento Territorial”. <b>1999:</b> Propuesta de Política nacional de OT.
Cuba	<b>1978:</b> Reglamento sobre la Planificación Física que establece los principios de la política de OT y el urbanismo. <b>1997:</b> Ley 81 de Medio Ambiente que asigna la competencia de la ordenación a los órganos locales del poder popular y establece la interacción entre el ordenamiento ambiental y la ordenación a fin de lograr el ordenamiento sostenible del territorio. <b>2001:</b> Anteproyecto de Decreto-Ley de Planificación Física que redefine el marco institucional y operativo de la OT.
Chile	<b>1990:</b> Se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente -CONAMA- que incluye la ordenación del territorio como parte de la política ambiental. <b>1995:</b> se crea el “Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial”. <b>1999:</b> Se difunden los estudios sobre “Visiones de los actores institucionales respecto del ordenamiento territorial” e “Identificación de instrumentos y normativas de ordenamiento territorial ambiental y definición de situaciones críticas”. <b>2000:</b> Se realiza el Seminario Internacional “Hacia una Política de Ordenamiento Territorial”. No existe legislación específica sobre OT.
Ecuador	<b>1996:</b> Creación del Ministerio del Ambiente que considera la ordenación del territorio como un instrumento para apoyar al desarrollo sostenible. <b>1999:</b> Ley de Gestión Ambiental (Ley 377), asume la ordenación como política nacional y establece la elaboración de una estrategia nacional. <b>1999:</b> Creación del “Comité Nacional de Ordenamiento Territorial”.
El Salvador	<b>1998:</b> Ley de Medio Ambiente da a los “planes de desarrollo y ordenamiento territorial” un fuerte énfasis ambiental. <b>1998:</b> El Ministerio de Obras Públicas presenta a la Asamblea Legislativa una “Propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial”.

Honduras	<b>1994:</b> Documento “Ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable en Honduras” elaborado por la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto –SECPLAN-. <b>1996:</b> Creación de las secretarías de Recursos Naturales y Ambiente –SERNA- y de Agricultura y Ganadería –SAG-, responsables de llevar, de forma coordinada, la ordenación integrada de la tierra. <b>1999:</b> “Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible”, promovido por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente.
México	<b>1976:</b> Ley General de Asentamientos Humanos. <b>1988:</b> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –LGEEPA-. <b>2000:</b> Términos de referencia y guías metodológicas para programas estatales de OT.
Nicaragua	<b>1992:</b> “Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio”. <b>1993:</b> “Lineamientos estratégicos para el OT Ambiental de Nicaragua”. <b>1997:</b> “Metodología para estudios de ordenamiento territorial”. <b>1998:</b> Propuesta de política nacional de OT. <b>1999:</b> Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales –INETER-. No hay normas específicas sobre OT.
República Dominicana	<b>1997:</b> El Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU) asume la responsabilidad de la planificación físico-territorial de los asentamientos humanos a nivel regional y nacional, a través de la elaboración de programas, estrategias y planes de ordenación territorial. <b>2000 (julio):</b> Ley 64/00 de Medio Ambiente define el OT como un instrumento para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales y establece la formulación de “Planes Nacionales de Ordenamiento Territorial”.
Uruguay	<b>1990:</b> Se crea el “Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente”. <b>1996:</b> la “Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial” –DINOT– difunde un informe sobre “Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo en Uruguay”. <b>2000 (mayo):</b> “Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”.
Venezuela	<b>1976:</b> Ley Orgánica del Ambiente –LOA- dispuso la ordenación del territorio nacional, según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas. <b>1983:</b> Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio –LOOT-. <b>1998:</b> Plan Nacional de OT. <b>1999:</b> Nueva Constitución Política establece la obligación del Estado de desarrollar “una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. <b>2000:</b> Nuevo Plan Nacional de OT.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 3. Concepto de ordenación del territorio en algunos países latinoamericanos**

<i>País</i>	<i>Concepto de ordenamiento territorial</i>
Argentina	“Conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general establecidos por los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y en concordancia con sus respectivas estrategias” (Provincia de Buenos Aires, 1977).
Bolivia	“Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país” (Senado Nacional, 2001).
Colombia	“Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, comprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas..., para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Costa Rica	“Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social” (Ministerio de Planificación Nacional, 1998: 3)
Cuba	“Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico” (Instituto de Planificación Física, 2001).
Chile	“Acción estatal ejercida consensuadamente, que permite la integración pública y privada, orientada a armonizar los usos del territorio, tanto público como privado, propendiendo a un uso racional y sustentable del territorio en su más amplio sentido” (CONAMA, 1998).
Ecuador	“Zonificación económica, social y ecológica del país sobre la base de la capacidad del uso de los ecosistemas, las necesidades de protección del ambiente, el respeto a la propiedad ancestral de las tierras comunitarias, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural. Debe coincidir con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. El ordenamiento territorial no implica una alteración de la división político administrativa del Estado” (Congreso Nacional de Ecuador, 1999).
El Salvador	“Establecer normas que regulen, promuevan, estimulen y coordinen, la eficiente y ordenada utilización del territorio nacional, haciendo el adecuado uso del suelo para la explotación racional y sostenible de los recursos naturales” (Asamblea Legislativa, 1998).
Honduras	“Establecer un conjunto coherente de normas y principios, que regulen el proceso de ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos, promoviendo la relación armónica entre la población y el territorio, orientando a la inversión pública y privada, fomentando la optimización del uso de los recursos naturales renovables y no renovables, para lograr el desarrollo sostenible” (Gobierno de Honduras, 1999).
México	“Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (SEDESOL y otros, 2000).

Nicaragua	“conjunto de medidas dirigidas a contribuir en la utilización adecuada y planificada de los recursos naturales, distribución de la población, una economía más organizada y articulada, un proceso inversionista coherente, así como la prevención y mitigación de los desastres naturales” (INETER, 2000).
República Dominicana	Organización y administración racional de “la ocupación y uso del territorio, así como sus recursos naturales, para prevenir y mitigar los efectos ambientales o socio-territoriales que acarrearán las actividades socioeconómicas, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la permanencia de la base de sustentación ecológica” (Gobierno de la República Dominicana, 2000).
Uruguay	“Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio” (Presidencia de la República de Uruguay, 2000).
Venezuela	“Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral” (Congreso de la República de Venezuela, 1983).

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 4. Instrumentos de ordenación territorial en los países de América Latina, según ámbitos territoriales**

<i>País</i>	<i>Nacional / regional</i>	<i>provincial / departamental</i>	<i>Subregional/municipal</i>
Argentina	No existe política, ni estrategia nacional.	Planes provinciales de OT	Planes municipales y planes intermunicipales.
Bolivia	Plan Nacional de OT. Marco General de OT. En ciernes: Lineamientos de Políticas del OT. Informes de Evaluación del OT.	Plan Departamental de OT. En ciernes: Informes de Evaluación de OT.	Plan Municipal de OT. En ciernes: Informes de Evaluación de OT.
Colombia	En ciernes: Política Nacional de OT. Proyecto Estratégico Nacional de OT. Recursos para la compensación regional. Zonas especiales. Observatorio del OT. Programas de pedagogía y fortalecimiento institucional para el OT	Directrices departamentales para los POT municipales, distritales y metropolitanos. Lineamientos ambientales para los planes municipales, distritales y metropolitanos.	Planes municipales, distritales y metropolitanos de OT
Costa Rica	En ciernes: Plan Nacional. Estrategia Nacional y Política Nacional de OT.	No hay	Planes reguladores cantonales.
Cuba	En ciernes: Esquema y Plan Nacional de OT y urbanismo. Esquemas especiales de OT de actividades productivas y no productivas e infraestructuras técnicas. Esquemas de OT de cuencas hidrográficas, macizos montañosos, territorios costeros, regiones turísticas, zonas francas de nivel nacional.	En ciernes: Esquemas y planes provinciales de OT	En ciernes: Plan general municipal de OT. Plan parcial de OT. Plan especial de OT. Estudios de detalle. Estudios de localización y factibilidad territorial
Chile	No existen planes específicos de OT, sino sectoriales con énfasis urbanístico y ambiental. En ciernes: Política Nacional de OT.	No existen planes específicos de OT, sino planes regionales con énfasis urbano, costero y ambiental.	No existen planes específicos de OT, sino planes intercomunales y municipales con énfasis urbano.
Ecuador	En ciernes: Plan Nacional y Estrategia Nacional de OT	No hay	No hay
El Salvador	En ciernes: Plan Nacional de OT.	No hay	No hay

Nicaragua	En ciernes: Política Nacional de OT.	Planes departamentales de OT	Planes municipales de OT
República Dominicana	En ciernes: Plan nacional de OT.	No hay	No hay
Uruguay	Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. En ciernes: Política Nacional de OT. Programa General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Planes regionales de ordenamiento y desarrollo territorial	Planes departamentales de OT. En ciernes: planes directores, planes de uso del suelo y planes especiales	No hay
Venezuela	Estrategia, política y plan nacional de OT.	Planes regionales y estatales de ordenamiento territorial.	Planes de ordenación urbanística.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, en algunos países latinoamericanos se vincula la ordenación del territorio con la organización política administrativa y las políticas de descentralización, situación que genera confusión respecto a la naturaleza de esta política. Esto es evidente en Colombia en donde por un lado la Constitución Política se refiere a la ordenación del territorio en términos de la organización territorial del país y, por otro, los sectores políticos y gubernativos lo consideran como un instrumento de descentralización territorial. La confusión se presenta porque mientras en los ámbitos políticos y gubernativos de este país la ordenación se concibe en los términos político-administrativos, en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) se concibe, además, en términos de planificación física-espacial y urbanística.

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

Del mismo modo, en Venezuela, con la llegada al poder del presidente Hugo Chávez la ordenación del territorio de este país comienza a concebirse como apoyo a la política de descentralización. En efecto, el nuevo gobierno, a través de la Comisión de Ambiente y Ordenación del Territorio, elabora un nuevo "Plan Nacional de Ordenamiento Territorial" (PNOT) y lo presenta en el año 2000 al Congreso de ese país. El proyecto de PNOT fue sustentado en el Senado de la República como una estrategia para "localizar a cada actividad en la región más óptima para ello, a fin de propiciar la descentralización" (Díaz, 2000).

Los planteamientos expuestos manifiestan, por un lado, el surgimiento paulatino de políticas y planes regionales, urbanísticos, económicos y ambientales, todos incidiendo sobre el territorio desde una óptica sectorial, sin dar respuestas a los cada vez más complejo problemas territoriales. Dentro de este contexto, la ordenación del territorio surge con una intención manifiesta de dar un tratamiento integral, desde una aproximación global, a la problemática de los territorios. El énfasis se pone en la planificación física-espacial y sus finalidades se concentran en el uso sustentable de los recursos naturales, la localización adecuada de las actividades productivas e infraestructuras y la búsqueda de equidad en el desarrollo regional, lo que es evidente en el concepto de ordenación del territorio adoptado por dichos países (cuadro 3).

*Intención de articulación entre las actuaciones sectoriales y territoriales en las normas, desarticulación y descoordinación institucional en la práctica*

Tal como se consideró antes, la ordenación del territorio, dado su carácter global y comprehensivo, plantea la necesidad de articulación con las políticas sectoriales. En los países latinoamericanos esta articulación aunque subyace en la conceptualización de las normas ha estado ausente en la práctica, quizás por lo incipiente de las políticas de OT de estos países y la aún inexistencia de una organización institucional propia. Dicha organización apenas comienza a vislumbrarse en las normas reguladoras de la ordenación existentes o en ciernes<sup>[6]</sup> y, es allí, donde se observan algunas tendencias de articulación que de hecho, por ahora constituyen solo una intención. Específicamente son dos las tendencias que se observan en la normatividad examinada: una que hemos denominado articulación operativa y la otra, articulación orgánica.

La tendencia de articulación operativa busca mantener la separación entre las políticas sectoriales y plurisectoriales y las de ordenación del territorio, pero bajo unas relaciones de interdependencia, de modo que la OT establece un marco de referencia territorial para los planes sectoriales y plurisectoriales y coordina / armoniza la incidencia territorial de éstos, pero, a su vez, toma en cuenta las previsiones de los planes sectoriales y plurisectoriales y procura insertarlas dentro de una concepción territorial de carácter globalizador y armonizador. Esta intención es evidente en los proyectos de "Ley de Ordenamiento Territorial" de Bolivia y Costa Rica, en la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela (cuadro 5).

La tendencia de articulación orgánica va más allá de las relaciones de complementariedad entre los planes sectoriales y territoriales para plantear la integración funcional de éstos, bajo criterios estratégicos y/o ambientales. De este modo, el plan de ordenación incorporará en sus estrategias y regulaciones los objetivos urbano-regionales, urbanísticos y ambientales en lo referente a su espacialidad, aunque

las políticas sectoriales siguen operando en lo concerniente a sus objetivos estructurales. Esta intención es evidente en los programas estatales de ordenación del territorio de México, así como en el "Anteproyecto de Decreto de Ley de Planificación Física" de Cuba y en el "Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Uruguay" (cuadro 5).

La organización institucional demandada por la gestión de la ordenación del territorio, apenas está en ciernes en países como Bolivia, Colombia, Costa Rica y Uruguay (cuadro 6), asociado a proyectos de ley que se encuentran en los órganos legislativos de dichos países. En la actualidad con excepción, quizás de Venezuela<sup>[7]</sup>, no existe en los países latinoamericanos una organización propia para la gestión de la ordenación, ni un marco legal que regule, con visión integral, las actuaciones planificadoras. La gestión de la ordenación del territorio normalmente es realizada por organismos de carácter ambiental, de desarrollo social y/o urbanismo como se puede observar en el cuadro 6.

Los países latinoamericanos enfrentan serios obstáculos para hacer posible el trabajo articulado y coordinado que demanda la visión global de la ordenación del territorio. Obstáculos que, además de la inexistencia o debilidad de la organización institucional para la gestión, incluye la inexperiencia en el trabajo interinstitucional y la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial; así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto, que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión en un mismo ámbito territorial y entre los distintos ámbitos, así como la sinergia asociada a la complementación de acciones y que evite la entropía de información y duplicidad de esfuerzos, propia de las actuaciones descoordinadas y desarticuladas que han predominado en la evolución de las distintas formas de planificación indicadas en la figura 1.

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

**Cuadro 5. Cualidades de las políticas latinoamericanas de OT, según las normas aprobadas y leyes de OT en trámite\***

<i>País/norma</i>	<i>Articulación con otras políticas de planificación</i>	<i>Participación social</i>	<i>Visión prospectiva</i>
<b>BOLIVIA:</b>  Proyecto de Ley de Ordenamiento territorial. EN TRÁMITE	Los Planes sectoriales deberán sujetarse a los lineamientos y directrices de los Planes de Ordenamiento Territorial, en sus niveles correspondientes (Art.9). Los POT se articulan con los planes sectoriales y de desarrollo bajo los principios de subsidiariedad y concurrencia, garantizando la compatibilidad y complementariedad de los mismos.	Comités de Vigilancia. Consejos consultivos municipales.	Los planes de OT tendrán una vigencia de 10 años.
<b>COLOMBIA</b>  Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997) APROBADA	Las medidas del POT son complementarias de la planificación económica y social. Los planes de desarrollo tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de los POTs. Deben estar de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, los planes ambientales y las tradiciones históricas y culturales. Los departamentos elaboran directrices y planes de OT que deberán ser considerados por sus municipios y áreas metropolitanas. Las áreas metropolitanas elaboran directrices y planes metropolitanos que deben ser considerados por los municipios y los municipios elaboran planes municipales que incluyen componentes: general, urbano y rural.	Consulta democrática en todas las fases.  Instrumentos de participación: Derecho de petición, audiencias públicas, acción de cumplimiento, cabildo abierto, talleres de participación.  Los POT deben ser aprobados por las CARs (autoridad ambiental), los consejos territoriales de planeación y los concejos municipales.  El proceso de participación está diseñado para 150 días.	Largo plazo: 9 años. Componente estructural del plan  Mediano plazo: 6 años. Componentes urbano y rural del plan.  Corto plazo: 3 años. Programa operativo
<b>COSTA RICA:</b>  Propuesta de Ley de Ordenamiento territorial. EN TRÁMITE	Los planes de OT se sujetarán a las normas que regulen al Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planificación Nacional. El OT constituye un marco referencial geográfico a los planes de desarrollo y a los planes sectoriales del Estado. Los planes nacionales de OT servirán como base para la realización de los planes reguladores locales. El OT incorpora al ordenamiento territorial ambiental y el ordenamiento de los asentamientos humanos.	El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica debe promover la participación de los distintos grupos, organizaciones sociales, públicas o privadas, en la elaboración de políticas de OT. Las comunidades tienen derecho a ser informadas y a ser escuchadas sobre proyectos que puedan tener efectos ambientales adversos. Para ello, podrán realizarse cabildos o plebiscitos.	No hay

<p><b>CUBA:</b> Ante Proyecto de Decreto-Ley de la Planificación Física. EN TRÁMITE</p>	<p>Los planes de Ordenamiento Territorial y el Urbanismo deben garantizar la coordinación con el plan de la economía y los programas y planes sectoriales, buscando la integración y conciliación de los intereses de desarrollo económico del territorio con las potencialidades y restricciones del mismo.</p>	<p>Se prevé la participación ciudadana pero no se define en que forma, muy seguramente porque ya lo ha establecido otra norma.</p>	<p>Se reconocen los planes de OT con visión de mediano y largo plazo pero no se define horizonte de tiempo.</p>
<p><b>URUGUAY</b>  Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. EN TRÁMITE</p>	<p>El programa general de ordenamiento y desarrollo territorial y los planes departamentales involucran la política de desarrollo regional, de desarrollo local, desarrollo urbano y vivienda, ambiental, vialidad, transporte y demás políticas sectoriales, bajo la coordinación nacional del Ministerio de Vivienda, OT y Medio Ambiente y la Comisión Técnica Asesora de OT. Estas dos entidades procurarán que exista la debida coordinación entre los planes departamentales y regionales entre sí y con la Política Nacional y el Programa General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.</p>	<p>Los planes locales deben someterse a consulta ciudadana por un período de 30 a 60 días.</p> <p>Podrán hacerse observaciones, considerados como actos administrativos.</p> <p>Será obligatoria la participación de los entes públicos prestadores de servicios públicos y sociales en la elaboración y discusión de los planes.</p>	<p>Los planes no tendrán vencimiento formal, se revisarán cada 7 años.</p>
<p><b>VENEZUELA</b> Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio APROBADA</p>	<p>Los planes sectoriales deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos del mismo contenidos en los otros planes de ordenación del territorio. Los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del plan regional de ordenación del territorio correspondiente</p>	<p>Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos a un período de audiencia pública de 60 días continuos a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos, a cuyo efecto, el organismo respectivo deberá darle la necesaria difusión.</p>	<p>No se especifica</p>

\*Los países no incluidos, carecen de normas nacionales que regulen la ordenación territorial.  
Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 6. Organismos responsables de la OT existentes y en ciernes en los países**

**de América Latina, según ámbito territorial**

<i>País</i>	<i>Nacional / regional</i>	<i>Estatal / provincial / departamental</i>	<i>Subregional / municipal</i>
Argentina	No existe un órgano específico. El OT es atendido por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.	Ministerios de Obras Públicas, Producción, Infraestructuras y/o Medio Ambiente.	Gobiernos municipales
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. <i>En ciernes</i> : Consejo de Asuntos Territoriales (coordinación interministerial).	Prefectura <i>En ciernes</i> : Consejos departamentales. Comisión consultiva de OT. Comisiones metropolitanas de OT	Gobierno municipal. Concejos municipales. Comités de vigilancia.
Colombia	Ministerio de Desarrollo Económico. Departamento Nacional de Planeación. <i>En ciernes</i> : Comisión Nacional de OT. Comité Técnico. Comisiones regionales. Instituciones técnicas de apoyo.	Oficinas o secretarías de planeación departamental. Asambleas departamentales. Consejo Territorial de Planeación. Junta metropolitana. Consejo metropolitano	Alcalde municipal. Oficinas de planeación municipales. Concejo municipal.
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional. Comisión Técnica Consultiva de OT. <i>En ciernes</i> : Consejo Nacional de Ordenamiento y Acción Territorial (coordinación interministerial). Centro Nacional de Geoinformática (Apoyo técnico).	No hay	Gobiernos cantonales.
Cuba	Ministerio de Economía y Planificación. Instituto de Planificación Física.	Dirección Provincial de Planificación Física	Dirección Municipal de Planificación Física. Asentamientos poblacionales.

Chile	Comité de Ministros de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Comisión Nacional de Medio Ambiente.	Secretarías regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Gobierno de las municipalidades
México	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Consejos estatales de planeación del desarrollo (COPLADE). Secretarías estatales de ecología.	Ayuntamientos
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER). Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (CONAMOR)	Oficinas departamentales de planeación	Oficinas de planeación municipales
República Dominicana	Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente y Comisión Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU).	Gobiernos provinciales.	Gobiernos municipales.
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. <i>Enciernes:</i> Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (coordinadora).	Juntas Departamentales	Intendencia municipal
Venezuela	Comisión Nacional de OT. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables -MARNR. Secretaría Técnica Nacional	Comisión regional / Estatal de OT. Secretaría Técnica Regional/estadal. Gobierno estadal	Gobierno municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Es muy ilustrativo de lo planteado, la evaluación realizada por el Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile en 1999, en donde se establece que "es notable la dispersión de las competencias públicas relativas al ordenamiento territorial en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades", debido, en gran medida, al hecho de que, "por una parte, la ordenación del territorio es un tema de carácter horizontal que demanda esfuerzos transversales, intersectoriales, interdisciplinarios, sistemáticos e integrales, y por otro,

en muchos casos los instrumentos de planificación territorial disponibles son de carácter sectorial... y, por lo tanto, no fueron concebidos con fines de ordenación territorial, aunque en la práctica algunos han derivado en eso". La evaluación establece, además, la existencia de una "gran dispersión, incoherencia y falta de estructuración de la legislación sectorial vigente, lo que provoca un gran desconocimiento de sus alcances normativos y un alto grado de incumplimiento de dicha legislación". (CONAMA e Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile, 1999).

### **Débil visión prospectiva**

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

Los objetivos de largo plazo se encuentran explícitos en la gestión del OT, existente o en ciernes, de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay. En Bolivia los planes se conciben a 10 años, en tanto que en Colombia la "Ley de Desarrollo Territorial" lo establece a 9 años, en México es de 20 a 25 años y en Uruguay el "Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial" concibe los planes de OT para ser formulados sin plazo de vencimiento formal, pero con revisión cada 7 años (cuadro 5). En el caso de Costa Rica, como resultado de unos talleres de reflexión prospectivas realizados en 1997, se ha propuesto un horizonte de tiempo de 25 años para los objetivos de largo plazo del OT (SINADES, 1997). En El Salvador, recientemente se iniciaron estudios para la formulación de un "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial" –PNDT-, con un horizonte de tiempo de 5 años en el corto plazo, de 10 a 15 años en el mediano plazo y de 25 años en el largo plazo (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo y Urbano, 2002).

Como se observa no todos estos horizontes de tiempo coinciden con una visión prospectiva, la cual generalmente es superior a los 15 años. Es necesario considerar, además, que no es suficiente formular objetivos de largo plazo, sino que éste se convierta en una guía efectiva para las acciones del presente, aspecto que implica una continuidad en los planes en el tiempo, la cual presenta serias limitaciones en nuestros países, por la inexistencia de una cultura político-administrativa que valore los objetivos de largo plazo. Por lo general se actúa y planifica el futuro en función de los períodos de gobierno, como se planteará más adelante.

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

En Bolivia, la metodología que guía el proceso de formulación de los planes de OT establece la elaboración de una imagen objetivo, entendida como una visión territorial de largo plazo, como una síntesis de la situación ideal, deseable, pero al mismo tiempo posible a ser alcanzada en el mediano y largo plazo. La elaboración de dicha imagen

debe realizarse con participación de los actores sociales y será el resultado de un escenario deseado que se confronta con los escenarios tendenciales para obtener un escenario óptimo o propuesta de uso (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1999b).

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

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

En México, tanto los términos de referencia elaborados por el Grupo Interinstitucional de OT[8] en el año 2000, como las guías metodológicas elaboradas por el Instituto de Geografía de la UNAM[9] en el año 2001, ambos orientados a apoyar la elaboración de programas estatales de ordenación territorial; coinciden en plantear la elaboración de distintas imágenes de futuro (escenarios) como apoyo a la formulación de los modelos de ocupación de los territorios estatales. Básicamente se considera un escenario deseado, escenarios tendenciales y escenarios alternativos. Las guías metodológicas para la formulación de planes de ordenamiento ecológico elaboradas por el Instituto Nacional de Ecología (INE) también incluyen la elaboración de escenarios tendenciales y alternativos para la elaboración de los modelos de ordenación ecológica.

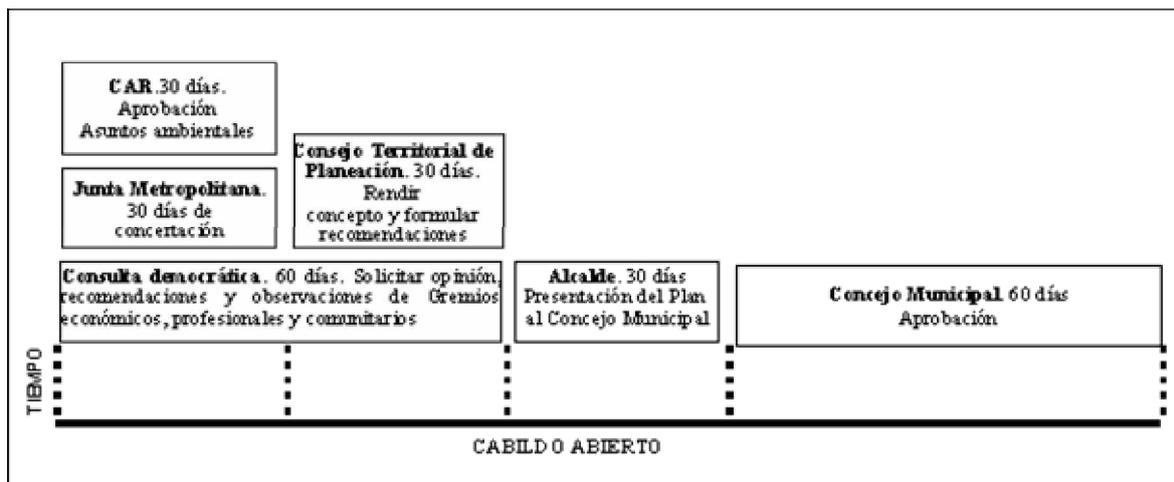
Estas intenciones constituyen, en cierto modo, los gérmenes de la visión prospectiva de la ordenación del territorio en los países latinoamericanos. En la práctica dicha visión sólo tendrá un desarrollo notable en la medida en que se desarrolle también la política de ordenación y se gane experiencia en el uso de los métodos prospectivos, tema que en la actualidad es de dominio de un reducido grupo de expertos. Asimismo, se requieren cambios importantes en la actitud tradicional de los gobernantes y en la cultura de la planificación pública, pues se hace necesario garantizar la continuidad de los planes en el tiempo, de modo que en el decurso de varios períodos de gobierno se pueda ir construyendo el escenario adoptado. Lograrlo no es fácil, dada la cultura política y administrativa prevalente en nuestros países, caracterizada por el desconocimiento que hacen los nuevos gobernantes de los objetivos y proyectos de sus antecesores, lo cual es dramático cuando la sucesión corresponde a partidos políticos contrarios o distintos. A

esto se suma la inexistencia de una apuesta concertada de futuro, un proyecto político de Nación que indique el rumbo hacia el cual se dirige los países.

### **Escasa participación social**

La participación social es otro de los rasgos presentes en la conceptualización y normativización de la ordenación del territorio en los países latinoamericanos. No obstante, en la práctica ésta se da en grado y formas diferentes. En Venezuela es casi nula, aunque la Ley Orgánica de OT de dicho país admite esta participación en la formulación de los planes urbanísticos, a través de audiencias. En países como Bolivia, Costa Rica y Uruguay, sus proyectos de ley de OT establecen la participación ciudadana, mediante comités de vigilancia, cabildos, audiencias públicas, plebiscitos y el envío de observaciones (cuadro 5). En la mayoría de los casos, la participación social sólo tiene un carácter consultivo y, por tanto, no incide significativamente en las decisiones finales. Normalmente consiste en usar a unos pocos ciudadanos para tratar de mostrar un plan consensuado y, por lo tanto, legítimo socialmente, contrario a la naturaleza de un verdadero proceso participante, consistente en una negociación social y política del poder sobre el espacio, una construcción colectiva del modelo de uso y ocupación del territorio que se propone como imagen objetivo (Massiris, 2001).

Colombia es, quizás, el país donde la normatividad establece unas condiciones favorables para una participación ciudadana más proactiva. Según la Ley de Desarrollo Territorial los planes municipales y distritales deben ser el resultado de un proceso de discusión y concertación con los actores sociales del municipio, en todas sus etapas: preliminar, diagnóstico, formulación, aprobación y ejecución. Dicha Ley y normas reglamentarias posteriores establecen distintos mecanismos de participación para cada etapa. Se destacan las audiencias públicas y cabildos abiertos, así como las mesas de concertación y los comités de seguimiento (Congreso de la República de Colombia, 1997). Del mismo modo, la Constitución Política (CP) de 1991 ha puesto a disposición de la comunidad instrumentos tales como el Derecho de Petición[10], la Revocatoria del Mandato[11], la Acción de Grupo[12], las veedurías ciudadanas[13], la Acción de tutela[14] y la Acción de Cumplimiento[15], mediante los cuales, los ciudadanos podrán exigir el cumplimiento de los planes o el respeto a sus derechos, si considera que las autoridades están haciendo caso omiso del mismo o si se está violando alguno de sus derechos. Además de la concertación con los actores sociales, los planes municipales de OT de Colombia deben ser aprobados por las corporaciones regionales de desarrollo (autoridad ambiental), por el consejo de planificación, por el concejo municipal y por la junta metropolitana[16] (figura 2).



**Figura 2. Instancias de concertación y aprobación de los planes de ordenación municipales y distritales colombianos.**  
 Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley 388 de 1997.

A pesar de lo anterior, la aplicación que se ha hecho de estos instrumentos en Colombia dista mucho aún de una participación activa y decisiva de la ciudadanía, debido a la incredulidad frente al proceso y de cierto temor de los ciudadanos para dicha participación. La incredulidad es alimentada por cien años de centralismo exacerbado y de menosprecio por la participación de la ciudadanía, aún en los asuntos locales. El temor está asociado al conflicto armado que azota a este país y que ha sacrificado la libertad de expresar libremente las ideas, ante el temor a ser eliminado físicamente por algunas de las fuerzas en conflicto. Adicionalmente, ha existido en muchas administraciones municipales cierto desinterés por promover la participación social.

En general, es notable en los países latinoamericanos, la ausencia de una cultura de la planificación participante y el escaso dominio de metodologías de consensos y de resolución de conflictos en los procesos de concertación, que permitan, por ejemplo, evitar que los actores poderosos impongan sus intereses individuales por encima del interés colectivo. El carácter integrador de la ordenación del territorio implica un mayor impulso de la participación social y de la concertación como requerimientos necesarios para dar legitimidad a los planes de ordenación y, como lo plantea Benabent (2001), para un mayor entendimiento del proceso de planificación como procedimiento de coordinación de actuaciones.

## Conclusiones

De todo lo expuesto se puede concluir que:

1. Prevalece en la normatividad existente y en ciernes, la concepción de la ordenación del territorio como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial, mediante la cual es posible dar un tratamiento integral a la problemática de los territorios; utilizando como estrategia la planificación física espacial dentro de un contexto ambiental (desarrollo sustentable). No obstante, en su instrumentación, no existe claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo

que lleva a que a menudo la ordenación del territorio se confunda con la planificación ambiental y el urbanismo. Aún se está lejos de concebir el plan de ordenación como un marco orientador de las políticas sectoriales en la búsqueda de una ordenación integral del territorio.

2. Con excepción de Venezuela y Colombia, predomina en los países estudiados la práctica de la ordenación territorial sin respaldo legal propio (normas específicas reguladoras), situación que manifiesta una debilidad normativa de esta práctica en los países latinoamericanos y, en consecuencia, serios obstáculos para la articulación con las otras prácticas de planificación. Es dicente el caso mexicano donde la ordenación territorial carece de soporte jurídico, en tanto que sí lo tienen los planes de ordenación de asentamientos y los programas de ordenación ecológica. A lo anterior se suma el hecho de que, con excepción de Bolivia y Venezuela, es común que la práctica ordenadora no abarque la totalidad de las distintas instancias territoriales de los países: nacional, regional, departamental (estatal, provincial) y municipal, según cada caso. En Uruguay, por ejemplo, solo algunos departamentos como Montevideo están elaborando planes de ordenación, algo similar ocurre en México, donde solo se realizan programas de ordenación territorial en las entidades federativas. En Argentina y Nicaragua se realizan planes en los ámbitos departamentales y municipales, pero no existe política nacional. En Colombia se realizan planes municipales que incluyen la ordenación urbana y se dan directrices departamentales, sin que exista una política nacional. En Costa Rica se realizan planes reguladores cantonales con fuerte énfasis urbanístico y no existen lineamientos departamentales ni nacionales. Todo esto conduce a una práctica espacialmente fragmentada de la ordenación, que en nada contribuye al manejo coherente del territorio.

3. No existe una organización administrativa que favorezca la gestión integral de la ordenación del territorio, la cual se realiza a partir de sistemas institucionales sectoriales, muy alejados del carácter global y horizontal que es connatural a la ordenación. En este sentido es necesaria la implementación de un sistema jerarquizado de planificación en el que la planificación urbanística, ambiental y de desarrollo socioeconómico se vincule con la planificación territorial tanto en sentido horizontal como vertical, garantizando de este modo, la prevalencia de la gestión integral y el entendimiento del proceso de planificación como procedimiento de coordinación de actuaciones. Esta integridad se hace aún más necesaria en las escalas regionales, donde la planificación del desarrollo regional y la ordenación territorial constituyen instrumentos complementarios, a partir de cuya confluencia es posible establecer el modelo económico-territorial.

4. La participación social en los procesos de ordenación es débil. Prevalece en los planes la visión de territorio y objetivos de las instituciones de Gobierno responsables de los planes y de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad e intereses y condicionan la acción ordenadora del Estado. A esto se suma que los agentes planificadores no se circunscriben a su papel técnico y con frecuencia se comprometen con algunas fuerzas sociales, lo que sesga su labor. En este sentido, es común en los países latinoamericanos, que los actores poderosos presionen sobre los agentes planificadores para inducir cambios en los usos del suelo en una dirección favorable a sus intereses individuales. También es común que los agentes planificadores sean proclives a actuar en función dichas presiones. El carácter integrador de la ordenación del territorio exige un compromiso con el apoyo a la participación

social y a la concertación como forma de hacer de la ordenación un proceso de construcción colectiva del uso y ocupación deseado del territorio.

5. En relación con la capacidad técnica no hay duda que aquí existe otra dificultad, especialmente ligada a la calidad de la información que demandan los estudios diagnósticos y prospectivos para la elaboración de planes de ordenación del territorio y a las tendencias existentes respecto al manejo de dicha información. La mayoría de los países latinoamericanos carecen de sistemas nacionales de producción de información territorial que articulen a las diversas instituciones, que desde perspectivas sectoriales, generan dicha información. A menudo es imposible integrar información de distintas instituciones, por no corresponder en sus formatos, escalas, fechas, etc. Del mismo modo existe una tendencia en los diagnósticos a dar mayor importancia a las características cuantificables y medibles, llegando a veces a extremos de condicionar los análisis y evaluaciones territoriales a los formatos, indicadores y posibilidades que establecen los sistemas de información geográfica, sacrificando cualidades no medibles (estructurales, relacionales, culturales) muy significativas en la comprensión e interpretación adecuada de la problemática territorial.

## Notas

[1] Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

[2] En Argentina, por su carácter federal, la ordenación territorial es manejado por las entidades federativas.

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

[4] Con excepción de Venezuela que los viene realizando desde los años ochenta.

[5] Con excepción de Venezuela que desde 1983 ya tenía una "Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio".

[6] Básicamente las leyes aprobadas o proyectos de ley oficiales.

[7] La organización institucional para la gestión de la ordenación territorial en Venezuela fue establecida por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en 1983. No obstante, en 1999 se promulga en este país una nueva constitución política como resultado del ascenso al poder del presidente Hugo Chávez. En dicha constitución se establece, en su Artículo 128, la obligación del Estado de desarrollar "una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento" (Asamblea Nacional Constituyente, 1999). En cumplimiento de este mandato constitucional se ha elaborado en Venezuela un nuevo proyecto de Ley Orgánica de OT que mantiene prácticamente la misma organización institucional.

[8] Conformado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

[9] Guías elaboradas para SEDESOL, mediante convenio interinstitucional.

[10] Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Este mandato constitucional ha sido reglamentado para su uso por parte de los ciudadanos (Constitución Política, Artículo 23).

[11] Las normas han establecido el llamado "voto programático". Los electores eligen no a una persona sino a un programa. Si el gobernante no cumple el programa de gobierno por el cual se votó, los ciudadanos pueden revocarle el mandato según las reglamentaciones establecidas.

[12] La ley establecerá los recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. Dicho mandato ha sido reglamentado, a través de la llamada Acción de Grupo (Constitución Política de Colombia, Artículo 89).

[13] Organizaciones cívicas debidamente reconocidas de agrupaciones o barrios, que garantizarán el respeto y acatamiento de las disposiciones de ordenamiento territorial que rigen en su sector.

[14] Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente... En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución (Constitución Política de Colombia, Artículo 86).

[15] Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. Este mandato se ha reglamentado mediante la "Acción de Cumplimiento" (Constitución Política de Colombia, Artículo 87).

[16] Cuando el municipio o distrito haga parte de un área metropolitana.

## **Bibliografía**

AGUILAR, Adrian. Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana. *Revista Geográfica*, 1989, núm. 109, p. 87-111.

ASAMBLEA Legislativa (San Salvador). *Ley de medio ambiente*. 1998.

ASAMBLEA Nacional (Venezuela). *Informe de impacto económico y presupuestario, proyectos de reforma a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de ordenamiento urbanístico*. Caracas, Oficina de Asesoría Económica y Financiera, 2001.

ASAMBLEA Nacional Constituyente. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, 1999.

BENABENT, Manuel, *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías. Algunas conclusiones provisionales*. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (3-6 julio), Sevilla (España), 2001.

BOISIER, Sergio. Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial. In Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Ordenamiento territorial: Acciones para repensar el espacio*, Revista Misión Local, Instituto de desarrollo del Distrito Capital y la Participación ciudadana y comunitaria –IDCAP-, año 7, núm. 10, 1998, abril, p.3-19.

CÁMARA Legislativa Do Distrito Federal (Brasil). *Lei nº 353. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, e dá outras providências*. Divisão de Documentação e Biblioteca, Seção de Legislação, Jurisprudência e Consolidação. 1992.

CEMAT. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio. Consejo de Europa, 1983.

COMISIÓN de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México: BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México. 1991.

CONAMA (Chile). *Una política ambiental para el desarrollo sustentable: Ordenamiento territorial o regulación del comportamiento espacial*. Comisión Nacional de Medio Ambiente, Departamento de Recursos Naturales. Documento de discusión, no oficial. Santiago, 1998.

CONAMA e Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Chile. *Identificación de instrumentos y normativas de ordenamiento territorial ambiental y definición de situaciones críticas*. Comisión Nacional de Medio Ambiente, Contrato núm. 16-0023-03/98. Santiago, 1999.

CONGRESO de la República de Colombia. *Ley de Desarrollo Territorial*, Bogotá, 1997.

CONGRESO de la República de Venezuela. *Ley Orgánica para la ordenación del territorio*, Caracas, 1983.

CONGRESO Nacional de Ecuador. *Ley de gestión ambiental*, Quito, 1999.

DE MATTOS. Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. In *Pensamiento Iberoamericano. Desarrollo regional, nuevos desafíos*. Revista de Economía Política, núm. 10 julio-diciembre, 1986,

DENGO, Jorge et al. *Escenarios de uso del territorio para Costa Rica en el año 2025*. Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible –SINADES–, (1998)

DÍAZ, Geraldine. Plan Nacional de Ordenación Territorial debe garantizar un verdadero desarrollo sostenible. In *Turismo y ambiente: opinión y actualidad*, Universidad Central de Venezuela (UCV), enero, 2000.

*La Prensa* (Honduras). BID financiará con 80 millones de dólares ordenamiento territorial. Tegucigalpa, 3 de marzo de 2000.

*El País* (Argentina). Proyecto de ley de ordenamiento territorial. Buenos Aires, 30 de marzo de 2000.

ESTABA, Rosa. La descentralización y la ordenación del territorio en Venezuela: Estrategias hacia la modernidad. In *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, N° 54, 15 de diciembre de 1999.

ESTÉBANEZ, José. *Tendencias y problemática actual de la geografía*, Madrid: décima reimpresión, Editorial Cincel, Cuadernos de Estudios, Serie Geografía, núm. 1, 1990.

GABIÑA, Juanjo. *Prospectiva y ordenación del territorio: hacia un proyecto de futuro*. Barcelona: Marcombo, S.A, 1998.

GOBIERNO de Honduras *Ordenamiento territorial*. Informe presentado en la Octava Sesión de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. 1999.

GOBIERNO de República Dominicana. *Ordenamiento territorial*. Informe presentado ante la Octava Sesión Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, 2000.

GÓMEZ OREA, Domingo. *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico*, Madrid: Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S.A. 1994.

GRENIER, Philippe. Problemas de la ordenación del territorio en América Latina. *Revista Geográfica*, núm. 104, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1986.

HILDENBRAND, Andreas. *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora. 1996.

INETER. *Productos disponibles al público*, Managua (Nicaragua): Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, 2000.

INSTITUTO Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía (Colombia). *Guía Metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades*. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar, 1996.

INSTITUTO Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía (Colombia). *Guía Metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*, Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar, 1997a .

INSTITUTO Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía (Colombia). *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar. 1997b.

INSTITUTO de Planificación Física (Cuba). *Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física*. La Habana, 2001.

LÜKE, Oscar. *Base conceptual y metodología para los escenarios de ordenamiento territorial*. Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible – SINADES-, Ministerio de Planificación Nacional, Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Técnica Consultiva de Ordenamiento Territorial, San José (Costa Rica), 1998.

MASSIRIS, Angel. Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos. In *Trimestre Geográfico*, Asociación Colombiana de Geógrafos, núm. 15, junio, Bogotá, 1991, p. 3-23.

MASSIRIS, Ángel. Bases Teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial. In *Misión Local*, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP, año 2, núm. 2, enero/marzo, Universidad Distrital, Santa Fe de Bogotá, 1993, p. 43-87.

MASSIRIS, Ángel. Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. In *Perspectiva Geográfica*, Revista del Programa de Estudios de Postgrado en Geografía (EPG), convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Tunja, Editorial UPTC, núm. 4 ( Primer y segundo semestre), 1999, p. 7-75.

MASSIRIS, Ángel. Decálogo para el fortalecimiento del ordenamiento territorial en Colombia. In Asociación Colombiana de Geógrafos et al. *Territorio, sociedad y conflicto en Colombia*. Memorias del XVI Congreso Colombiano de Geografía, Santiago de Cali 17 al 20 de agosto de 2000, p. 56-60.

MASSIRIS, Ángel. Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. In *Coloquio Geográfico sobre América Latina*, Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca 27 al 29 de junio de 2001.

MÉNDEZ, Elías. *Gestión ambiental y ordenación del Territorio*. Mérida (Venezuela):Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos naturales, 1990.

MINISTERIO de Desarrollo Sostenible y Planificación (Bolivia). *Anteproyecto de ley de ordenamiento territorial*, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Dirección General de Ordenamiento Territorial y Planificación. Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Coordinación Gubernamental, Dirección General de Coordinación Gubernamental. Senado Nacional, Comisión de Participación Popular, Gobiernos Locales y descentralización. La Paz, 1999a.

MINISTERIO de Desarrollo Sostenible y Planificación (Bolivia). *Guía metodológica para la formulación de los planes de ordenamiento territorial departamental y municipal*, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Dirección General de Ordenamiento Territorial y Planificación. Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Coordinación Gubernamental, Dirección General de Coordinación Gubernamental. Honorable Senado Nacional, Comisión de Participación Popular, Gobiernos Locales y descentralización. La Paz, 1999b.

MINISTERIO de Planificación Nacional (Costa Rica). *Propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial*. Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible, Ministerio de Planificación Nacional, Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Técnica Consultiva de Ordenamiento Territorial. San José. 1998.

PRESIDENCIA de la República de Costa Rica. *Proyecto de Ley de ordenamiento y desarrollo territorial*, San José, 2000.

PRESIDENCIA de la República de Uruguay. *Proyecto de ley de ordenamiento y desarrollo territorial*, 2000.

PROVINCIA de Buenos Aires (Argentina). *Decreto-Ley 8912, de ordenamiento territorial y uso del suelo*. Buenos Aires, 1977.

PUJADAS, Romá y Font, Jaume. *Ordenación y planificación territorial*, Madrid: Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, núm. 8, 1998.

SALINAS, Eduardo (1998), *El desarrollo sustentable desde la ecología del paisaje*. Facultad de Geografía, Universidad de la Habana, Cuba, 1998.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. *Geografía política*, Madrid: Editorial Síntesis, S.A., 1992.

SEDESOL y otros (México). *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial*. Versión interinstitucional, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Consejo Nacional de Población (CONAPO) e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), julio de 2000. México, D.F

SENADO Nacional (Bolivia). *Proyecto de la ley de ordenamiento territorial*, La Paz, 2001.

SINADES (Costa Rica). *Ordenamiento para el uso estratégico del territorio nacional en el 2025*. Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible, Convenio de Cooperación Técnica Gobierno de Costa Rica- Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Técnica Consultiva de Ordenamiento Territorial. San José, 1997.

VAN LEEUWEN, Arthur. *Ordenamiento Territorial: Un proceso participativo, sostenible y de democratización*. Proyecto "Información sobre Tierras y Aguas para un Desarrollo Agrícola Sostenible", GCP/RLA/126/JPN, 2001.

VICEMINISTERIO de Desarrollo Urbano (2002). Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial. El San Salvador.

ZOIDO, Florencio. Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Vetera*, Universidad de Barcelona, núm. 77 <<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>> Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: núm. 16, abril 1998, p. 19-31.

© Copyright Ángel Massiris Cabeza, 2002  
© Copyright *Scripta Nova*, 2002

Ficha bibliográfica:  
MASSIRIS CABEZA, A. Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI,

núm. 125, 1 de octubre de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> [ISSN: 1138-9788]