



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades  
División de Estudios Históricos y Humanos  
Departamento de Geografía y Ordenación Territorial

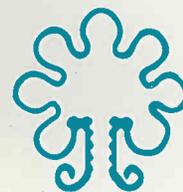
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  Geografía y Ordenamiento Territorial

Año 7, Núm 13

# GEOCALLI

Cuadernos de Geografía

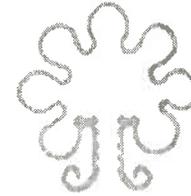
Geografía y  
Ordenamiento  
Territorial



Año 7, Núm 13



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Centro Universitario de  
Ciencias Sociales y Humanidades  
División de Estudios Históricos y Humanos  
Departamento de Geografía  
y Ordenación Territorial



GEOCALLI  
CUADERNOS DE GEOGRAFIA



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
CENTRO UNIVERSITARIO  
DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS Y HUMANOS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA  
Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

**Geografía y Ordenamiento Territorial**

Marzo de 2006

Año 7, Núm. 13



# GEOCALLI

## DIRECTOR

Dr. Luis Felipe Cabrales Barajas

## EDITORES

Mtra. Mercedes Arabela Chong Muñoz

Mtra. Lucía González Torreros

## CONSEJO EDITORIAL

Dr. Julio Muñoz Jiménez

Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Miguel Angel Troitiño Vinuesa

Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Luis Delgado Argote

CICESE, Ensenada, México

Dr. Luis Chías Becerril

Instituto de Geografía, UNAM, México

Dr. Omar Moncada Maya

Instituto de Geografía, UNAM, México

Dra. Ana García de Fuentes

CINVESTAV Mérida, Yucatán, México

Dr. David Robinson

Syracuse University, USA

Dr. Omar Rosier Barrera Rodríguez

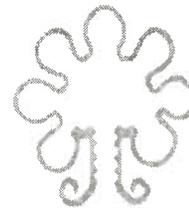
Departamento de Geografía y Ordenación

Territorial, U de G, México

Dr. Andrzej Zeromski K.

Departamento de Geografía y Ordenación

Territorial, U de G, México.



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
ACERCA DEL AUTOR	11
Introducción	15
1. El concepto de ordenamiento territorial	17
2. Geografía y ordenamiento territorial	55
3. CONCLUSIÓN	136
BIBLIOGRAFÍA	139
INFORMACIÓN PARA COLABORADORES	147

## PRESENTACIÓN

Tanto en ámbitos políticos como en círculos académicos se habla recurrentemente de ordenamiento territorial, uno de los instrumentos de planificación. Tal hecho contrasta con la débil aplicación de políticas y también con la escasez de espacios para debatir a profundidad sobre las temáticas de ordenamiento territorial. Por ello resulta significativa la divulgación de textos que aborden aspectos conceptuales y metodológicos sobre dicha materia.

El carácter polisémico del ordenamiento territorial, su alto nivel de abstracción y su dimensión política lo convierten en un concepto difuso, demasiado permeable y de difícil comunicación, lo cual exige un tratamiento multidisciplinar para llegar a definiciones e instrumentos operativos.

El ordenamiento territorial tiene una estrecha relación con la geografía desde el momento en que conceptos como espacio, territorio y región les resultan categorías comunes. A partir de la década de 1960 comienza a consolidarse el discurso de la geografía aplicada, lo cual coincide con las políticas francesas del *l'aménagement du territoire*, una de las matrices conceptuales utilizada en países de habla hispana.

Los tiempos actuales, marcados por los impulsos globalizadores, tienden a insertar en el territorio un mayor

---

número de externalidades difíciles de controlar, lo que demanda talento científico y voluntad política para diseñar estrategias de desarrollo que aprovechen localmente las oportunidades de la economía abierta, capitalicen dinámicas endógenas de desarrollo y concilien la ocupación del territorio con las lógicas de la naturaleza.

Angel Massiris es uno de los autores latinoamericanos que más esfuerzos ha dedicado a desentrañar las coordenadas teóricas y metodológicas del ordenamiento territorial, de la misma forma que ha realizado diagnósticos sobre su instrumentación. Para *Geocalli, Cuadernos de Geografía* es un honor recibirlo entre sus páginas.

El Director

Guadalajara, Jalisco, marzo de 2006

## ACERCA DEL AUTOR

**Angel Massiris Cabeza** (Ciudad de San Antero, Colombia, 1956). Es licenciado en Ciencias Sociales (1981) por la Universidad de Córdoba; obtuvo el Magíster en Geografía (1987) en el Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG) de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) - Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y es Doctor en Geografía (2003) por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Laboró como Técnico Científico del IGAC (1988-1993). Es Profesor Titular de la UPTC, adscrito al Programa de Estudios de Posgrado en Geografía desde 1993 en la cátedra de Ordenamiento Territorial y Director del mismo programa desde 1995. Trabajó como asesor del IGAC en la elaboración de las *Guías Conceptuales y Metodológicas para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal* (1993-1995) y del *Plan de Ordenamiento Territorial Departamental* (1994-1996) y fue Invitado especial de la Comisión Senatorial de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República de Colombia, 1998-1999.

Fue profesor invitado del Posgrado en Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y en la UNAM en la cátedra de Ordenamiento Territorial, 2001-2003. En estas mismas instituciones fungió como asesor e investigador; en la primera participó en la formulación del *Plan de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca de Valle de Bravo, 2002-2003*, y en la segunda, en la elaboración de la *Guía Metodológica para la formulación de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial* que se realizaron para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 2001-2002. Esta oficina gubernamental, lo invitó en calidad de Departamento de Geografía y Ordenación Territorial

---

experto internacional para apoyar el proceso de elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de México (19-23 de septiembre de 2005).

Es editor de la revista *Perspectiva Geográfica* desde 1996 y Director del Grupo de Investigación en Geografía y Ordenamiento Territorial (GEOT). Asimismo, es Coordinador del Centro de Investigación en Política, Espacio y Sistemas Socioculturales. Es autor de 20 artículos y cinco libros sobre temas geográficos, regionales y de ordenamiento territorial. Fue galardonado con el reconocimiento a la mejor tesis doctoral de 2003 y merecedor de la Medalla Alfonso Caso al Mérito universitario, otorgada por la UNAM por ser el graduado más distinguido de 2003. Es miembro del Sistema Colombiano de Ciencia y Tecnología, desde 1993.

Dirección electrónica: [massiris@tunja.uptc.edu.co](mailto:massiris@tunja.uptc.edu.co)

## FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ángel Massiris Cabeza  
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

### Resumen

El texto aborda el concepto y enfoques del ordenamiento territorial, así como cualidades que debe observar a fin de convertirse en un instrumento coherente de planificación. También desglosa las diferentes modalidades de planificación y posteriormente aborda las relaciones entre el ordenamiento territorial y la geografía.

Para ello se realiza un recuento de las diversas interpretaciones de los conceptos «espacio» y «región», transitando de las visiones tradicionales hasta llegar a la etapa actual marcada por el capitalismo global.

Palabras clave:

Ordenamiento territorial, planificación, geografía, región.

## ABSTRACT

The text deals with the concept of and approaches to territorial organization, as well as the qualities that must be observed to be able to convert it into a coherent process of planning. It also distinguishes between the different forms of planning and later treats the relations between spatial organization and geography.

To that end an account is provided of the diverse interpretations of the concepts "space" and "region", moving from the traditional views to the current stage marked by global capitalism.

### Keywords:

Territorial organization, planning, geography, region.

## Introducción

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

Actualmente es notoria la confusión que prevalece en los países de América Latina respecto a la conceptualización, alcances e instrumentación de la política de ordenamiento territorial, debido, quizás, a las distintas historias de planificación de estos países en los cuales la política de ordenamiento ha surgido de una mutación de aproximaciones sectoriales de carácter urbanístico, urbano-regional, ambiental, político-administrativo, etc. que se intentan integrar o articular, guiados por principios de desarrollo sostenible y/o de protección de los recursos naturales y de recuperación o control de condiciones

ambientales adversas; sin que se logre un ensamble apropiado.

Domina en las políticas mencionadas, la concepción del OT como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial, mediante la cual es posible dar un tratamiento integral a la problemática de los territorios; utilizando como estrategia la planificación del uso del suelo, en los ámbitos locales y la planificación ambiental y económica-regional en los ámbitos regionales y nacional. No obstante, en su instrumentación no existe claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo que lleva a que a menudo el OT se confunda con la planificación ambiental, el urbanismo, la división político-administrativa, la regionalización y la descentralización administrativa. Aún se está lejos de usar el ordenamiento territorial como un marco orientador de las políticas sectoriales en la búsqueda de una ordenación integral del territorio.

En este contexto, se desarrolla a continuación un examen del concepto de ordenamiento territorial, su naturaleza, alcances, enfoques y cualidades, y se busca documentar las conexiones con la planificación y la teoría geográfica. Esta última conexión se establece bajo la premisa de que algunos conceptos y principios de la organización humana del espacio ayudan a comprender,

interpretar y valorar mejor la práctica del ordenamiento territorial. Se espera aportar elementos conceptuales que permitan a planificadores, gobernantes, geógrafos y consultores ampliar sus elementos de juicio.

## 1. EL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>1</sup>

Un punto de partida indispensable para abordar el estudio del ordenamiento territorial como política pública y práctica socioespacial es el de definir su esencia. Ello es fundamental para una *sindéresis* en cuanto a juicios valorativos respecto a las acciones y decisiones que en esta materia se toman y, especialmente, en el interés por explorar hasta dónde es posible esperar cambios significativos en la manera como se ha abordado la práctica planificadora en los países de América Latina.

Se pretende, en síntesis, establecer premisas teórico conceptuales que contribuyan a una mayor claridad sobre el tema.

<sup>1</sup> En el contexto europeo prevalece el término ordenación del territorio u ordenación territorial, en el contexto latinoamericano prevalece el de ordenamiento territorial. Sin entrar en discusiones semánticas, ambos términos se asumen en la presente investigación como sinónimos. Lo mismo sucede con los términos sustentable y sostenible, referidos al uso de los recursos considerando su capacidad de renovación, de modo que las generaciones futuras puedan disponer de la dotación que requieren para su desarrollo.

## 1.1 ¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

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

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

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

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

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

### Conceptos y objetivos del Ordenamiento Territorial

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 del 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 recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral» (Congreso de la República de Venezuela)

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente 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»

Elías Méndez, Universidad de los Andes  
Mérida, Venezuela, 1990

«Proceso planificado y política de 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.

Domingo Gómez Orea  
Madrid, 1994

«Función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca en la búsqueda de una <justicia socioespacial> y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. El proceso de OT regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial»

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)

Florencia Zoido

Barcelona, 1998

«Función pública y política compleja apoyada en instrumentos jurídicos y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinarias. Lleva implícita la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio; especialmente de aquellos con un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. Establece, para un espacio dado, la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional del territorio, tomando como punto de partida los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico»

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»

Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Uruguay, 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» (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente )

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)

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 de Bolivia)

En síntesis, son cinco los puntos centrales que definen la naturaleza del ordenamiento territorial como política pública:

- Se trata de una política de Estado
- Está contemplada como política a largo plazo
- Es un instrumento de planificación
- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que se aspira

- Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población (Aguilar 1989:109; Méndez, 1990; Poinson, 1991; Massiris, 1991; Gómez Orea, 2002).

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

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

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

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

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

Autores como Delmas (1962, citado por Pujadas y Font, 1998:14), Aguilar (1989), Méndez (1990), Boisier (1998)

y, en general, la corriente de la geografía crítica, reconocen que todo territorio humanizado presenta un orden resultado de la acción de los agentes productivos privados: agrícolas, pecuarios, industriales, urbanizadores, etc., que a su vez, refleja el modelo de desarrollo económico imperante.

Lo anterior plantea una cierta complejidad del OT: armonizar la acción del sector público con el interés de los agentes privados también ordenadores del territorio, así como ajustar el interés privado con el interés colectivo y conciliar los objetivos económicos con los del ordenamiento territorial. Al respecto, para Pujadas y Font (1998:15) "los agentes privados tendrán que aceptar los patrones de ordenamiento establecidos por el sector público, pero también harán sentir su voz para que el territorio ordenado responda a sus aspiraciones y demandas y permita desarrollar eficientemente las diversas actividades"

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

de su coherencia con los intereses superiores de la sociedad.

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

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

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

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

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

## 1.2 ENFOQUES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

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

Méndez (1990) también encuentra dos enfoques básicos en la conceptualización del ordenamiento territorial:

uno que lo entiende como mera planificación física, en términos de asignación de usos de la tierra y localización de población y de las actividades económicas en los espacios nacionales y el otro, que lo entiende como un proceso integral y complejo cuyos fines últimos se refieren al mejoramiento del bienestar social, a partir de la consideración de parámetros de índole físico-territorial, sociales, culturales, económicos y político-administrativos.

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

Existen otros enfoques del ordenamiento territorial asociados a sesgos profesionales. En tal sentido, Gómez (2002: 36-40) identifica cuatro "desviaciones corporativistas" en la interpretación del OT: la de los economistas, la de los urbanistas, la de los ruralistas y la de los conservacionistas.

A juicio del autor en referencia, los **economistas** suelen vincular el OT, casi con exclusividad, a la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales. En la práctica del OT le dan prioridad al diagnóstico socioeconómico y subvaloran aquellos elementos y procesos no sometidos a las reglas

del mercado, tales como el valor ecológico de los recursos naturales. El sentido de equilibrio y desequilibrio lo reducen al grado con el que contribuyen a la economía del territorio los sectores productivos y no dan opción a la idea de formas distintas de entender el desarrollo. Tienden a propiciar patrones homogéneos de desarrollo, contrapuestos a la idea de diversidad que, desde el punto de vista del medio físico, se interpreta con un valor en sí misma.

Los **urbanistas**, por su parte, reducen el OT a la regulación del uso del suelo urbano. Abusan de concepciones y estereotipos geométricos en la ordenación del espacio, "como si el territorio fuese una lámina en blanco a la que se puede traducir todo tipo de formas idealizadas en un dibujo" (Gómez, 2002: 39).

Los **ruralistas** asimilan el OT a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria y a la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos de asentamientos. Adolecen de la rigidez inherente al enfoque de proyecto y, paralelamente, de la flexibilidad que demanda la dinámica del sistema territorial, tal como la entiende el ordenamiento.

Finalmente, los **conservacionistas** lo plantean en términos de vincular el OT a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales.

Para Gómez (2002), el ordenamiento territorial participa de estas y otras aproximaciones sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas. Adopta un enfoque integral y sistémico en lo temático que integra en un conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físico-culturales. Reconoce que este enfoque integral es más difícil de concebir y de gestionar, pero resulta más racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales.

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

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

Es activo cuando se instrumenta a partir de obras de infraestructura y proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, con los cuales se buscan inducir transformaciones espaciales en el orden

territorial existente y es pasivo<sup>3</sup> cuando se instrumenta a partir de normas mediante las cuales se inducen ciertos comportamientos deseados (Poinsont, 1991; Pujadas y Font, 1998:208).

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

Los caracteres activo y pasivo no son excluyentes y pueden combinarse en una misma escala de ordenamiento, igual ocurre con los caracteres vinculante e indicativo. En este último caso, en los ámbitos regionales y subregionales suele ocurrir que las determinaciones del plan sean vinculantes para el sector público e indicativas para el sector privado.

### 1.3 CUALIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De acuerdo con su naturaleza, el ordenamiento territorial

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

es un proceso planificado, integral, coordinado, prospectivo-estratégico y democrático. A continuación se examinan cada uno de estos atributos.

### 1.3.1 Proceso planificado

Como proceso planificado, se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento. Estos planes deben ser flexibles, de modo que puedan reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y las fallas que sea necesario corregir. También deben ser continuos en el tiempo, de modo que independiente de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados.

El carácter planificado hace del ordenamiento territorial un proceso sujeto a los procedimientos de la planificación en la cual las metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones se formulan y realizan a partir del conocimiento e interpretación de la realidad y sus tendencias de cambio (Diagnóstico Territorial), considerando los objetivos de desarrollo del Estado y las expectativas sociales. Este conocimiento sirve de base al diseño y elaboración de modelos territoriales futuros o imagen objetivo (Prospectiva Territorial), los cuales son, a su vez, el punto de partida para la formulación, discusión y aprobación del modelo territorial que se pretende alcanzar con el plan y su ejecución. Coherente con el carácter

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

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

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

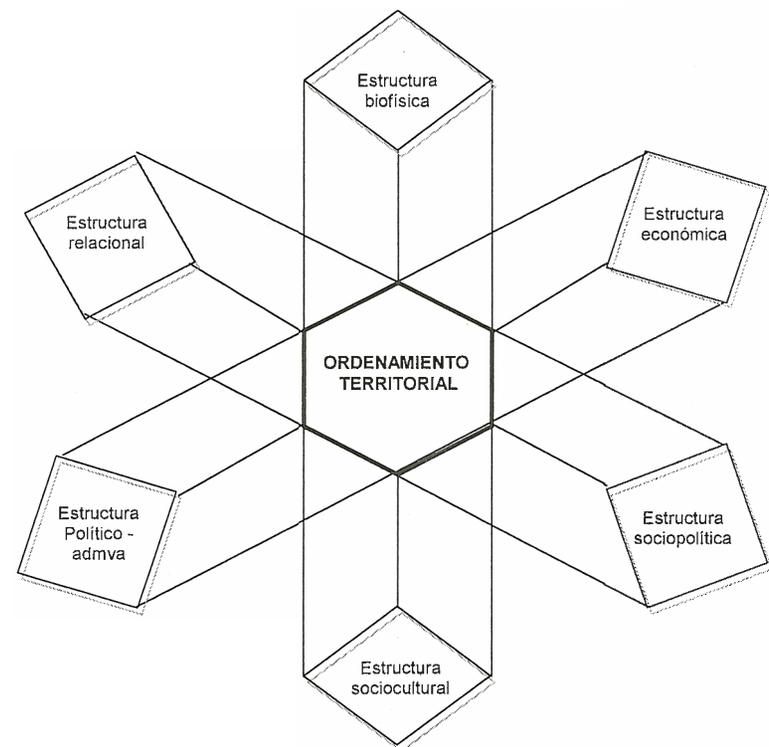
### 1.3.2 Carácter integral y coordinado

El carácter integral del ordenamiento territorial deriva de su visión sistémico-integral de la realidad y de sus problemas, y se expresa tanto en el enfoque de los estudios de apoyo a la toma de decisiones como a las estrategias de acción. Respecto al enfoque de los estudios de apoyo, éste se concibe a partir de la consideración de todos los componentes del territorio: biofísicos, económicos, sociopolíticos, socioculturales y político-administrativos, los cuales son examinados en términos estructurales y funcionales, desde una perspectiva integral (Figura 1).

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

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

**FIGURA 1**  
**Integridad del Ordenamiento Territorial**



Fuente: Elaboración Propia

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

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

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

las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado.

### 1.3.3 Carácter prospectivo-estratégico

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

Para desarrollar esta visión, los procesos de OT acuden a aportes conceptuales y metodológicos de la prospectiva (Figura 2). En especial, visiones alternativas de futuros deseados, escenarios alternativos de futuros posibles y métodos para lograr transformar los deseos, expectativas y conocimientos en imágenes objetivo que servirán de Norte para las actuaciones de hoy (Pujadas y Font, 1998). Todo ello, a partir de la idea de que el futuro es múltiple e incierto, no está predeterminado y, por tanto, puede

ser lo que decidamos hoy que sea (Gabiña, 1998; Destino Colombia, 1998). El enfoque prospectivo intenta evitar que las decisiones de OT sean reactivas para convertirlas en proactivas.

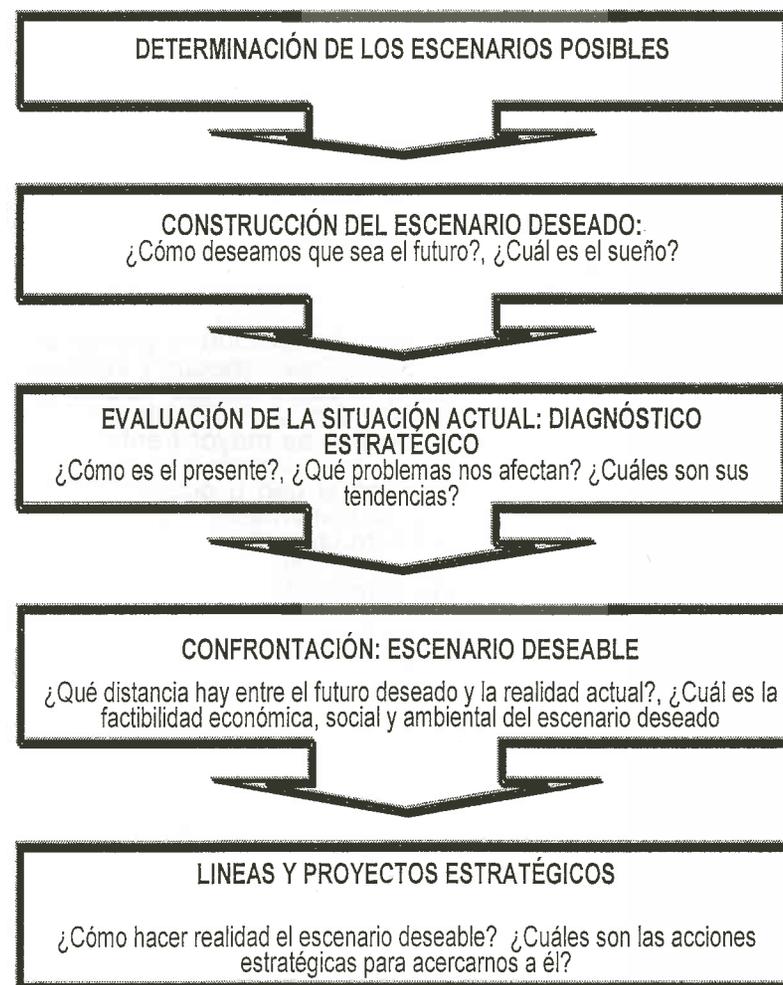
Dentro de este contexto, los procesos de ordenamiento territorial exigen una apuesta concertada de futuro, una imagen objetivo de largo plazo, un proyecto político de Nación que indique el rumbo hacia el cual se dirigen (Massiris, 2001). La elaboración de esta imagen objetivo debe resultar de una reflexión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

El enfoque prospectivo generalmente se nutre de aportes conceptuales y metodológicos de la planificación estratégica especialmente asociados a las metodologías de evaluación territorial estratégica apoyadas en matrices DOFA<sup>4</sup>, como se plantea en el apartado 3.4. Básicamente se utiliza en la valoración de situaciones críticas, así como el diagnóstico de oportunidades y amenazas externas y de

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

Figura 2

Método prospectivo aplicado al ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia

fortalezas y debilidades internas, para determinar estrategias que permitan aprovechar las ventajas y superar las desventajas y formular objetivos y proyectos estratégicos (Pujadas y Font, 1988), mediante los que se intentará inducir la situación actual hacia la situación deseada.

#### 1.3.4 Carácter democrático

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

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

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

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

Se debe procurar que la participación de los actores en el proceso sea de calidad, lo cual se logra garantizando que los representantes sean personas informadas de los temas de discusión. El gran reto, pero a su vez, el gran poder del proceso participante radica, como lo consideran

Pacheco y Vega (2001: 54), en encontrar e instrumentar visiones y soluciones compartidas.

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

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

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

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

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

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

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

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

En la **escala internacional** el ordenamiento involucra a varios países que comparten problemas u objetivos comunes y se expresa en políticas internacionales de integración territorial, construcción de grandes obras de infraestructura o atención de asuntos fronterizos. Es un ordenamiento de carácter político en el que poco pueden hacer los técnicos y la sociedad (Poinsont, 1991). Sus decisiones se adoptan mediante documentos que todos los países miembros se comprometen a cumplir. La escala cartográfica generalmente es inferior a 1:2'000,000. Un ejemplo de ordenamiento a escala internacional lo constituye

el "Plan Puebla-Panamá" en el que está interesado el actual Gobierno de México y los planes de ordenamiento de áreas fronterizas, así como cualquier actividad que tienda a organizar el uso y ocupación de espacios que involucran varios países.

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

La **escala regional** es considerada por algunos autores como el nivel fundamental del ordenamiento territorial (Poinsont, 1991; Gómez, 2002; Hildenbrand, 1996;

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

Estaba, 1999), debido a que en él confluyen intereses muy diversos de nivel nacional, regional y local. En este nivel la comunidad tiene alguna participación en la discusión de los planes. Su alcance es similar al del nivel nacional pero ajustado al ámbito regional.

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

Un ejemplo ilustrativo de los contenidos del ordenamiento territorial regional lo constituyen los programas estatales de OT de México. Tales programas incluyen la planificación del uso de la tierra con énfasis en

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

En la **escala local** el OT involucra el ordenamiento urbano y rural, en el ámbito municipal o comarcal. Los planes se realizan con una amplia participación social, dado que cualquier cambio en el uso del suelo y los elementos estructurantes (transporte, equipamiento, infraestructura) afecta a la vida de la comunidad. Es la escala donde existe la mayor sensibilidad social frente a las decisiones del ordenamiento territorial y por tanto existe un mayor interés de los actores sociales por participar en el proceso y controvertir las acciones que se propongan.

Esto hace que los procesos de ordenamiento local sean muy complejos, especialmente cuando se trata de planes participantes, en los cuales no sólo se pretende un consenso entre las diferentes fuerzas sociales involucradas, sino entre las distintas instituciones que participan en el mismo y entre los distintos niveles de la organización

administrativa presentes (nación, departamentos, provincias o entidades federativas y municipios).

### 1.5 PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

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

#### 1.5.1 Planeación y planificación

Respecto a los términos planeación y planificación es evidente la ausencia de consenso en cuanto a su significado y acotamiento territorial. Una rápida observación de la bibliografía consultada en el desarrollo de este trabajo permitió detectar tal desacuerdo. Autores como Ferrari (2002), Palomares (1998), Iracheta (1997), Gallegos (1996), García (1996) y Sánchez (1996) para citar sólo algunos, prefieren utilizar el término planeación referido al desarrollo económico, al desarrollo regional y/o desarrollo urbano.

Otros como Restrepo (2001), Pujadas y Font (1998), Nieves (1996), Denari (1991), De Mattos (1986), Ander-Egg (1981) y Cibotti y otros (1975), prefieren el término planificación referido al desarrollo económico, regional y/o sectorial correspondiente a los ámbitos nacional, regional y/o municipal.

Al revisar los nombres de las instituciones que manejan este tema en los países latinoamericanos se observa un predominio del término planificación sobre planeación. Ello es evidente en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Ministerio de Planificación Nacional de Costa Rica, el Instituto de Planificación Física de Cuba, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia, el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile y la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto de Honduras. Difiere de esto el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

En medio de tales divergencias, autores como Ander-Egg (1981), Nieves (1996) y Pujadas y Font (1998) intentan establecer una diferencia entre ambos vocablos. Para Nieves (1996) la planeación expresa un proceso técnico conducente a la formulación de planes de negocios de las empresas para maximizar sus ganancias sin importar sus consecuencias sociales y ambientales; en tanto que la planificación lleva implícita la valoración de los intereses

sociales por encima de los intereses de grupos políticos y empresas privadas y, por tanto, la participación social se hace imprescindible.

Para Ander-Egg (1981) y Pujadas y Font (1998) la planeación hace referencia a espacios urbanos en tanto que la planificación abarca espacios regionales y nacionales. Es claro que no existe acuerdo sobre esto. Sin entrar en una discusión conceptual más profunda y respetando las diversas definiciones existentes, en el presente estudio se asumen los términos planeación y planificación como sinónimos, en el entendido de que ambos constituyen un proceso de decisión para la acción futura, dirigida al logro de objetivos previamente determinados.

#### 1.5.2 Planificación global, sectorial y espacial

Es muy común diferenciar la planificación según sus ámbitos de aplicación en global, sectorial y espacial o territorial. La primera se identifica con la planificación económica, a través de la cual se establecen las políticas generales de desarrollo socioeconómico, aplicadas a un país, región, municipio o ciudad. La planificación sectorial desagrega a la global en diversas partes o sectores de acuerdo a la organización operativa del estado: transporte, medio ambiente, asentamientos, agricultura, industria, comercio, turismo, vivienda, salud, educación, etc.

Comunmente, las políticas sectoriales son implementadas por ministerios o secretarías encargadas de la implementación de dichos planes y programas. La planificación espacial o territorial integra las dos anteriores tomando como base el territorio, es normal que tome como hilo conductor el desarrollo urbano-regional, económico-regional y/o el uso del territorio. Para Iracheta (1997) las políticas globales y sectoriales deben subordinarse a las directrices espaciales de las políticas territoriales, en aquellos países con desequilibrios regionales notables.

#### 1.5.3 Política regional y planificación regional

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

#### 1.5.4 Planificación regional y planificación territorial

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

#### 1.5.5 Planificación territorial y ordenamiento territorial

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

## 2. GEOGRAFÍA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Toda acción de ordenamiento territorial se realiza sobre un espacio en el cual existe una organización resultado de la interacción sociedad-naturaleza, a través del tiempo. Esto pone en evidencia una estrecha relación entre la práctica ordenadora y la teoría geográfica, expresada en teorías y principios que explican la relación de los grupos sociales con la naturaleza y la organización espacial que le es inherente. El conocimiento de estas teorías, así como las prácticas socioespaciales constructoras de espacio es un elemento primordial para una interpretación y valoración más rica de las políticas y decisiones en materia de ordenamiento territorial.

En el presente apartado se examinan algunos elementos clave en este sentido, iniciando con una breve síntesis de los distintos puntos de vista mediante los cuales los geógrafos han entendido el concepto de espacio, básicamente cuatro, correspondientes a la geografía tradicional, teórico-cuantitativa, crítica y humanista.

### 2.1 CONCEPCIONES GEOGRÁFICAS DEL ESPACIO

El espacio aunque es un concepto consustancial a la geografía, no es exclusivo de la misma. Físicos, sociólogos, filósofos, entre otros, han incorporado a sus discusiones

teóricas este concepto y han nutrido a los geógrafos en sus discusiones (Delgado, 2003).

El punto de partida de la conceptualización del espacio lo constituye el concepto proveniente de los físicos para quienes el espacio al igual que el tiempo son formas de existencia de la materia, mutuamente inseparables. El espacio expresa el orden de distribución de los objetos que coexisten simultáneamente (sincronía). El tiempo expresa la consecutividad de los fenómenos que se sustituyen unos a otros (diacronía). La esencia de ambos es el movimiento, de modo que entre tiempo y espacio existe una circularidad causal mediada por el movimiento de los objetos, a partir de la cual se puede hablar de la temporalidad del espacio y de la espacialidad del tiempo. El tiempo es, entonces, espacio en movimiento y el espacio es tiempo relativamente estable.

A partir de esta aproximación surge el concepto de espacio relativo que se contrapone al de espacio absoluto, ambos presentes en las distintas escuelas de pensamiento geográfico. A continuación se examinan las escuelas más destacadas en este sentido.

### 2.1.1 El espacio en la geografía tradicional<sup>6</sup>

En la geografía tradicional se han dado diversas

---

<sup>6</sup> Se entiende aquí como geografía tradicional el conjunto de corrientes que caracterizó a la geografía en el período comprendido entre 1870 cuando, aproximadamente, se institucionalizó la geografía hasta 1950 cuando se surgió la revolución teórico-cuantitativa.

interpretaciones del espacio, asociadas a distintas posturas filosóficas que han influido en el pensamiento geográfico. Como resultado, surgieron conceptos como los de paisaje, región natural, paisaje cultural, género de vida y diferenciación areal, ligadas a corrientes deterministas, posibilistas, culturales y regionales. Sin embargo, como lo considera Lobato (1998: 23) el espacio no constituye un concepto clave en estas concepciones, el cual sólo está presente en las obras de Ratzel (Antropogeografía) y de modo implícito en Hartshorne.

De acuerdo con A. Moraes (citado por Lobato, 1998) el espacio en Ratzel es visto como base indispensable para la vida del hombre. En tal sentido, el dominio del espacio se transforma en elemento crucial en la historia del hombre. Esta concepción de Ratzel se concreta en dos conceptos fundamentales con fuerte contenido ecológico: territorio y espacio vital. El territorio es visto por Ratzel como apropiación del espacio por un determinado grupo. Es decir, el espacio se transforma, a través de la política, en territorio. El espacio vital, por su parte, expresa las necesidades territoriales de una sociedad en función de su desenvolvimiento tecnológico, de su tamaño de población y de sus recursos naturales. La preservación y ampliación del espacio vital se convierte, en el pensamiento ratzeliano en la razón de ser del Estado (Moraes, 1990, citado por Lobato, 1998:23).

En cuanto a la visión hartshorniana, el espacio está dotado de una serie de propiedades específicas, independiente de los fenómenos. Se trata de un espacio absoluto que aparece como un receptáculo que contiene a las cosas. Es común en Hartshorne referirse al espacio en términos de área, la cual establece relación con los fenómenos que contiene. Influido por la visión idiográfica o corológica, Hartshorne define cada área como una peculiar combinación de elementos físicos y humanos que han sido modelados históricamente y que están dotados de ciertos atributos (tamaño, fisonomía, estructura, cultura), que le otorgan una personalidad propia y diferenciada. Junto a los atributos puramente materiales, se señala la existencia de una comunidad cultural, de un sentimiento colectivo de pertenencia, que vincula a los hombres entre sí y con el territorio que habitan.

### 2.1.2 El espacio en la geografía teórico-cuantitativa

Bajo la influencia de las ideas neopositivista, aparece en los años 50 la denominada "Revolución teórica" o "cuantitativa" de la geografía que se expresa en la denominada "Nueva Geografía", "Geografía Científica" o "Geografía Teórica". El principal gestor de esta "Nueva Geografía" fue Fred Schaefer quien criticó la concepción corológica e idiográfica promovida por los geógrafos regionales clásicos. Para Schaefer, la visión idiográfica que

centra su esfuerzo en la descripción de áreas excepcionales o únicas, elimina el contenido científico de esta disciplina, pues, impide formular leyes y principios que, según él, es el único objetivo de la ciencia. De esta manera, Schaefer promulga la Nueva Geografía, la cual en concordancia con el modelo científico neopositivista, enfatiza en los problemas espaciales de los fenómenos físicos y humanos, adopta el método hipotético-deductivo e intenta formular leyes. El método adoptado sigue el camino de lo general a lo particular apoyado en problemas, modelos, hipótesis y técnicas de análisis matemático.

Además de Schaefer, se destacan en la concepción de la Geografía Teórica los aportes de W. Bunge, Peter Hagget, Chorley, David Harvey, E. Ullman, Nystuen y J. Watson, entre algunos. Tanto en Schaefer como Bunge, así como en Ullman y Watson "el espacio aparece, por primera vez en la historia del pensamiento geográfico, como un concepto clave de la disciplina", perdiendo importancia los conceptos de lugar y territorio y reduciéndose los conceptos de paisaje y región a la clasificación de unidades espaciales (Lobato, 1998: 25).

En el contexto de la "Nueva Geografía" el espacio se considera bajo dos formas no excluyentes: por un lado la noción de planicie isotrópica y por el otro su representación matricial. En la planicie isotrópica se hace abstracción de la realidad para establecer unas condiciones

físicas y socioeconómicas en términos de homogeneidad o uniformidad, en las cuales existe una racionalidad económica fundada en la minimización de los costos y la maximización de las ganancias. La circulación en esta planicie es posible en todas las direcciones y la distancia es la variable más importante, la que determina la diferenciación espacial. Fue bajo esta concepción que surgieron diversos modelos explicativos de la organización del espacio entre los que se destacan los anillos concéntricos en el uso de la tierra de von Thünen, las jerarquías de los lugares centrales de Christaller, la teoría de la localización industrial de Weber, el esquema centro periferia de los economistas espaciales, así como la teoría de valor-utilidad y la ley de rendimientos decrecientes de los economistas neoclásicos (Lobato, 1998:26).

En esencia, se trata de un espacio relativo, tal como lo señalaba David Harvey en 1969, entendido a partir de las relaciones entre los objetos, relaciones que implican costos (en dinero, tiempo, energía) para vencer la fricción impuesta por la distancia. Dentro de este contexto la geografía se convierte en una ciencia espacial, en la cual tanto ríos como lugares centrales podrían examinarse con un mismo método y un mismo lenguaje: el lenguaje de la geometría como lo postulara Harvey en su "*Explanation in Geography*" (Lobato, 1998:26).

Bajo estos supuestos teóricos el espacio geográfico podía representarse por una matriz topológica o grafo a partir

de la cual se harían los estudios de movimientos, redes, nodos, jerarquías, flujos, superficies, especializaciones funcionales, distribución espacial, extensión y difusión, temas que fueron sistematizados por varios geógrafos como Hagget, Abler, Gould, Adams, Chorley y Guigou, entre otros, en la llamada teoría locacional.

Para finalizar este apartado, conviene mencionar algunos elementos críticos a esta visión del espacio geográfico. Lobato (1998:27) considera, en este sentido, que se trata de una visión limitada del espacio, pues por un lado da demasiada importancia a la distancia, la que consideran como una variable independiente, y por otro, se subvalora la historicidad del territorio y la existencia de contradicciones sociales y procesos de cambio.

Trinca (1983: 66) por su parte, considera que la concepción cuantitativista de la geografía niega en el fondo el principio de interacción, por cuanto, si bien considera el orden social existente como una totalidad, la existencia del mismo no depende de las partes por las que está constituido, es decir, el todo condiciona las partes, pero ningún cambio o transformación de éstas puede modificar el todo. Desde esta perspectiva, afirma Trinca, la organización del espacio se reduce a la simple distribución de la configuración espacial de los fenómenos, con lo cual se limita el análisis al nivel espacial solamente, dejando de lado el hecho de que las propiedades del espacio no sólo son relativas a cada

clase de fenómenos, sino que también dependen del modo como dichos fenómenos se presentan en los distintos tipos de organización espacial.

A lo anterior le podemos agregar la sobrevaloración de modelos teóricos que intentan explicar la organización espacial a partir de supuestos irreales, los cuales poco aportan a la comprensión crítica de un espacio geográfico en el cual las acciones de la sociedad en su dimensión espacio-temporal son esenciales. En esta dirección, Estaba (1978: 8) plantea "que asignar a los procesos espaciales una autonomía que no le es propia y postular la existencia de relaciones, procesos, estructuras y leyes espaciales, al margen de las teorías de la sociedad, conduce a errores metodológicos que imposibilitan desentrañar la esencia del fenómeno estudiado, corriendo el riesgo de quedarse en una mera descripción fenomenológica y/o llegar a conclusiones que desvirtúan la naturaleza de la realidad".

### 2.1.3 El espacio en la geografía crítica

En la década de años setenta surge la denominada geografía crítica como reacción tanto a la geografía tradicional como a la geografía teórica. Su fundamento teórico proviene del materialismo histórico y la dialéctica. Es Henri Lefebvre quien comienza la elaboración del concepto marxista de espacio. Para Lefebvre (1976:25) el espacio "desempeña un papel o una función decisiva, en la

estructuración de una totalidad, de una lógica, de un sistema". En este contexto, el espacio no constituye un espacio absoluto, sino un espacio social, el cual, según Lefebvre (1974; citado por Ortega, 2000:360), no responde a las condiciones naturales, ni a la historia o cultura presente en un lugar, sino que es el resultado de un proceso ligado al desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción.

Los planteamientos de Lefebvre fueron adoptados y desarrollados en la vasta obra de Milton Santos, para quien no es posible concebir determinada formación socioeconómica sin recurrir al espacio, pues tanto el modo de producción, como la formación socioeconómica y el espacio son categorías interdependientes. Textualmente afirma "Los modos de producción se convierten en concretos en una base territorial históricamente determinada...las formas espaciales constituyen un lenguaje de los modos de producción" (Santos, 1977:5, citado por Lobato, 1998:30). De aquí surge el concepto de formación socioespacial o formación espacial, mediante el cual se explica teóricamente que la sociedad sólo se concreta a través del espacio que produce y el espacio sólo es inteligible a través de la sociedad (Lobato, 1998:30).

Para Santos (1984; citado por Méndez, 1988:13), "el espacio debe considerarse como un conjunto

indisociable en el que participan, por un lado, cierta combinación de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales y, por el otro, la vida que los colma y anima, es decir, la sociedad en movimiento. El contenido (la sociedad) no es independiente de las formas (los objetos geográficos), y cada forma encierra una fracción de contenido. El espacio, por consiguiente, es un conjunto de formas, cada una de las cuales contiene fracciones de la sociedad en movimiento”.

En su concepción, Milton Santos establece una diferencia entre las formas espaciales y el espacio. Las formas las asume como paisajes que son animados por el hombre, dándoles un contenido, una vida. En este contexto, una casa vacía o un terreno baldío, un lago, una selva, una montaña, en cuanto formas, no constituyen un espacio pues le falta su contenido social. Se vuelve espacio porque es forma-contenido. “La sociedad se geografiza a través de esas formas, atribuyéndoles una función que, a lo largo de la historia, va cambiando. El espacio es la síntesis, siempre provisional, entre el contenido social y las formas espaciales...Cuando la sociedad actúa sobre el espacio, no lo hace como realidad física, sino como realidad social, es decir, como objetos sociales ya valorizados a los cuales la sociedad busca ofrecer o imponer un nuevo valor” (Santos, 2000:91).

David Harvey sistematiza los planteamientos de Lefebvre en su obra *The Limits to Capital* de 1982. En dicha

obra este autor integra la producción del espacio con el proceso de producción social. En la interpretación que de esta obra hace Ortega (2000:362-363), el espacio aparece como un capital fijo vinculado al proceso de producción, afectado tanto por las inversiones de capital como por la circulación de los mismos. Dicho capital fijo se corresponde con el espacio inmobiliario que agrupa desde propietarios del suelo, rentistas y promotores que participan de la renta del suelo, hasta constructores que obtienen beneficios empresariales y financieros. La renta del suelo constituye el componente que dirige al capital y al trabajo, modelando la división geográfica del trabajo y la organización espacial de la reproducción social. En consecuencia, la dinámica de concentración, polarización y diferenciación espacial, a diversas escalas, se inserta en la propia dinámica de los procesos de reproducción social del capitalismo.

Más recientemente Harvey profundiza en este tema en su libro *The Condition of Postmodernity*, en el cual sustenta entre otros, la conexión existente entre las prácticas espaciales y temporales con la estructura social, a partir de la cual el tiempo y el espacio se definen a través de la organización de prácticas sociales, generalmente conflictivas y cambiantes (Harvey, 1990).

La geografía crítica constituye una contribución notable en la construcción de una teoría social del espacio. Sin embargo, sus planteamientos han sido objeto de discusión y crítica. Ortega (2000:361), por ejemplo, ve en

los planteamientos de Lefebvre una reducción de la producción del espacio al mundo capitalista, lo que hace que pierda "la fertilidad del concepto aplicable, de acuerdo con el significado marxista de producción al conjunto de la sociedad humana". Del mismo modo Ortega considera que Lefebvre recurre a una concepción puramente material del espacio que a su juicio es una representación del mismo, con la misma naturaleza del espacio geométrico que la geografía crítica rechaza.

Gómez Mendoza (1986; citado por Ortega, 2000:329), por su parte, considera que el espacio social de la geografía crítica es un concepto ambiguo, que constituye más un acierto formal que una herramienta epistemológica operativa.

Otra crítica que se le puede hacer a dicha concepción es que ésta subvalora la incidencia de las condiciones y fuerzas naturales en la producción del espacio social. Esto es particularmente evidente tanto en Lefebvre como en Milton Santos para quienes las condiciones naturales son un elemento pasivo en tal producción, subordinado al poder constructor y transformador de las fuerzas productivas, en especial las técnicas, y las relaciones sociales de producción.

Si bien a cada modo de producción le corresponden unas formas socioespaciales o espacio social determinado, este espacio está condicionado, en mayor o menor medida,

por los atributos naturales inherentes al espacio geográfico. Atributos que en función de la correlación de fuerzas existentes entre la sociedad y la naturaleza pueden también explicar ciertas formas socioespaciales. Es indudable, en este sentido, que los patrones de distribución espacial de la población no son iguales en espacios con topografía plana que en espacios con topografía montañosa.

En esta dirección, Méndez (1988:12-13) considera que el espacio geográfico, entendido como espacio social, aparece siempre ordenado, organizado por unos agentes concretos en función de unos intereses y unos valores también objetivables, dentro de las limitaciones impuestas por los condicionantes naturales y las fuerzas materiales disponibles. Las condiciones ecológicas o el espacio natural constituyen una materia prima que ofrece una resistencia y unas posibilidades variables a la ocupación y la explotación humanas, sobre las cuales actúa la sociedad para lograr sus objetivos.

Por su parte, Arrieta (1982: 19) considera que las condiciones naturales explican, en muchos casos, la utilización de ciertos instrumentos de trabajo y ayudan a entender por qué en un período histórico determinado, es posible o no, en un lugar específico (especialmente en los países periféricos) elevar la composición orgánica de capital. Pone como ejemplo, el hecho de que la maquinaria agrícola tiene un uso y un rendimiento diferencial de acuerdo al

ángulo de pendiente de los terrenos agrícolas que pone al empresario a dudar de su utilización en algunos casos. De la misma manera, los soportes físicos permiten o no la realización del capital en uno u otro sector de la economía, de acuerdo a los cálculos de rentabilidad, lo que lleva a un desarrollo diferenciado del espacio.

A lo anterior, cabe agregar que la naturaleza no sólo constituye una fuente de recursos y un elemento condicionador de la organización espacial, sino que también es una fuerza constructora y destructora del mismo, que no se debe desdeñar en la producción social de espacio. Dicha fuerza es evidente en los movimientos sísmicos, erupciones volcánicas, movimientos de masa, inundaciones, movimientos atmosféricos (huracanes, tornados, etc.), entre otros, capaces de modificar los espacios sociales existentes y condicionar la ocupación humana. Cuando tales fuerzas se manifiestan con intensidad no hay poder humano capaz de controlarla, quedando al hombre, la única opción de rezar, ponerse a salvo y reconstruir el espacio afectado<sup>7</sup>.

Es muy común asociar la explicación del poder

<sup>7</sup> Un terremoto grado 8 causó la muerte a 750,000 personas en Tangshan, China, en 1976. La explosión del volcán Krakatoa en 1883 proyectó cenizas que llegaron hasta los 80 km de altura. Éstas rodearon el planeta en el plazo de dos semanas, produciendo una reducción en la energía solar que llegaba a la Tierra y ocasos espectaculares durante varios años. Un huracán tropical causó la muerte a 500,000 personas en Bangladesh en 1970, mientras que el desbordamiento del río Yang-tsê, en China, tras una serie de tifones, produjo entre 40 y 50 millones de muertos a mediados del siglo XIX («Desastres naturales.» *Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001*).

destructor / transformador de la naturaleza al grado de vulnerabilidad de las construcciones humanas, lo cual, de hecho es parte de la explicación, pero no podemos reducirla a ello. Es indudable que la actividad humana ha incrementado, por ejemplo, la gravedad de las inundaciones en algunas áreas debido a los cambios en el uso del suelo, como los provocados por la urbanización y la deforestación. También es evidente que buena parte de África se está volviendo cada vez más seca, sobre todo en los límites del Sahara, por las malas prácticas agrícolas y la sobreexplotación para obtener madera y que los terremotos afectan con mayor dureza a los espacios sociales más vulnerables a su acción; sin embargo, esta vertiente social del poder de la naturaleza, no es válida frente a los fenómenos naturales cuando se expresan con todo su poder.

En tiempos geológicos, ha sido la naturaleza la creadora de las formas espaciales que antecedieron a la aparición del hombre y de la sociedad y, si bien el hombre poco a poco ha ido adquiriendo poder constructor y destructor del espacio geográfico, este poder lo ha tenido la naturaleza siempre. El desarrollo tecnológico y social no elimina la vulnerabilidad del ser humano y de sus creaciones frente a las fuerzas naturales.

Es evidente, entonces, que en la producción de espacio que realiza la sociedad, aunque domina el carácter

social que es evidente en el tiempo histórico, este carácter es relativo en el tiempo geológico, donde las fuerzas naturales transforman las formas espaciales y definen nuevas condiciones geográficas para la acción social. Aún en el corto tiempo de existencia de una generación es posible observar los cambios espaciales que produce la naturaleza. Hace apenas 17 años, los colombianos contemplamos asombrados la desaparición de la ciudad de Armero con sus 25,000 habitantes, sepultada por una avalancha asociada a la actividad del Volcán Nevado del Ruiz. Para los pobladores de Centroamérica no es necesario ser muy explícitos para que comprendan la incidencia de las fuerzas naturales sobre el espacio. Todos los años viven experiencias de huracanes devastadores, situación que ha hecho considerar en su visión del ordenamiento territorial tales fenómenos.

Mientras que en el pasado algunas corrientes del pensamiento geográfico sobrevaloraban las fuerzas naturales en la explicación de las diferencias espaciales (determinismo geográfico), en el pensamiento de los geógrafos críticos es clara la sobrevaloración de las fuerzas sociales en la explicación de las formas socioespaciales, lo que manifiesta otra forma de determinismo: el técnico-científico, que es evidente en el pensamiento de Santos (Delgado, 2001:56). La apropiación social de la naturaleza (natural) no significa el dominio sobre la misma, ni mucho menos la desaparición de su poder.

Una explicación más apropiada es la consideración de la relación dialéctica que existe entre las fuerzas sociales y naturales. En esta dirección, Coraggio (1979: 2) desde hace dos décadas, consideraba que en el espacio social, la naturaleza y la sociedad no son solamente dos entidades que interactúan, sino que se articulan en un complejo social en el que se conjugan tanto categorías sociales como categorías naturales, ya que estas últimas constituyen una condición de existencia del todo social.

Coraggio ve entre la sociedad y la naturaleza una relación dialéctica. Textualmente afirma, "tanto las relaciones como los procesos sociales se realizan por medio de entes que tienen un sustrato físico y biológico, y cuando se alude a formaciones sociales concretas nos estamos refiriendo a complejos estratificados de naturaleza social y también natural que tienen su propia espacialidad que es indirecta en lo que a lo social se refiere porque está mediado por los soportes físicos correspondientes" (Coraggio, 1979:6). Más adelante afirma que la espacialidad social no puede ser reducida a la espacialidad física, pero tampoco puede pretenderse que sea puramente social, sin complicaciones con determinaciones naturales (Coraggio, 1979:8).

Omar Arrieta retoma estos planteamientos teóricos para elaborar su concepción del espacio geográfico. Para este autor el espacio geográfico es el "resultado de las formas particulares que adquiere el movimiento de los

fenómenos sociales pero incluidos los soportes físicos en que los primeros se desarrollan. Este espacio geográfico es concreto porque se plasma en las dimensiones que adquieren las relaciones sociales de producción" (Arrieta, 1982:18).

En esta misma dirección, Méndez (1988) concibe el espacio geográfico como un espacio humanizado, concreto, relacional; resultado de las formas del movimiento de los fenómenos sociales incluidos los soportes físicos en que se desarrollan. Tal espacio, plantea Méndez, constituye un conjunto articulado de elementos biofísicos, socioeconómicos, técnicos, culturales y político-administrativos, ordenados, es decir, sometidos a una cierta lógica en su distribución y organización e interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas, que formalizan unas determinadas estructuras o formas socio espaciales cambiantes en el tiempo.

De la misma manera, Montañez (2001:18-19) reconoce que los objetos creados por el hombre no pueden concebirse aislados de los objetos o dones naturales, ya que unos y otros ocurren como sistemas, es decir, como conjuntos de objetos y dones relacionados entre sí.

#### 2.1.4 El espacio en la geografía humanista

Simultáneo a la aparición de la geografía crítica surge en

los años setenta la denominada geografía humanista, cuyos fundamentos provienen de la fenomenología y el existencialismo. La geografía humanista, contrario a la objetividad de las concepciones críticas y teórico-cuantitativas, privilegia la subjetividad, la intuición, los sentimientos, la experiencia y el simbolismo o significado. En lugar de buscar explicaciones intenta comprender el mundo real. El lugar se constituye en el concepto clave y el espacio adquiere el significado de espacio vivido (Capel, 1981; Estébanez, 1990; Lobato, 1998).

El espacio geográfico visto desde la geografía humanista es entendido como sentimientos espaciales, como la percepción que las personas y grupos tienen del mismo a partir de la experiencia. Yi Fu Tuan, uno de los principales exponentes de estas ideas, plantea que existen distintos tipos de espacio: el espacio personal, el espacio grupal y el espacio mítico conceptual, este último no ligado a la experiencia. El lugar lo entiende a partir de sus significados, textualmente afirma que "los monumentos, obras de arte, ciudades o naciones son lugares, porque organizan el espacio y constituyen centros con significación" (Tuan, 1978: 213; citado por Estébanez, 1990:127). En esta misma dirección, Relph (1980; citado por Estébanez, 1990: 127) afirma que el lugar puede entenderse como "focos con significación o intenciones, determinados cultural o individualmente".

Una idea compartida por los geógrafos humanistas (Tuan, Relph, Buttimer) es la de destacar la importancia de los lazos que unen al hombre con el lugar. Creen que cuando son sólidos y afectivos confieren al grupo una cierta estabilidad, lo que no ocurre en los "no-lugares", asociados a la tendencia tecnológica actual que lleva a un ordenamiento territorial que configura un paisaje uniforme, despersonalizado y sin carácter; lo cual produce fuertes tensiones especialmente en la población urbana (Estébanez, 1990: 127).

Las relaciones tanto positivas como negativas que establecen los hombres con los lugares a partir de sus lazos afectivos llevan a Yi Fu Tuan a considerar diversos tipos de lazos: llama *topofilia* al sentimiento placentero frente al lugar, *topolatría* cuando el lugar despierta un sentimiento reverencial y mítico, *topofobia* cuando produce miedo. Entre la *topofilia* y la *topofobia* puede presentarse la *toponegligencia* o tendencia a perder el sentido del lugar (Estébanez, 1990: 127).

## 2.2 ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### 2.2.1 Discusión teórica

La discusión anterior, centrada en la explicación de la lógica

de la organización espacial, sugiere discutir también la relación existente entre los conceptos de organización espacial y ordenamiento territorial. La cuestión radica en determinar si ambos conceptos se refieren a lo mismo o si son diferentes. El problema generalmente parte de la similitud existente entre los vocablos ordenamiento y organización. En efecto, ambos, utilizados sin calificativos, se refieren a la disposición y al arreglo necesario de las partes de un todo para que éste pueda funcionar. Hasta aquí es difícil establecer una diferenciación clara, pero cuando se califican (ordenamiento territorial-organización espacial) entonces los conceptos varían.

La organización espacial adquiere una dimensión geográfica, la cual, sin embargo, ha sido interpretada de diversas maneras: ya como resultado de la actividad del hombre sobre el espacio, ya en función de disposición o arreglo formal de las estructuras espaciales, ya como ordenamiento, pero asociado a este último con la planificación (Trinca, 1983: 65). Los geógrafos en este sentido no se han puesto de acuerdo.

El ordenamiento, por su parte, al calificarse como territorial adquiere una dimensión política, pues se asocia con la toma de decisiones y el poder sobre el espacio. No obstante, también ha sido interpretado de diversas formas como se indicó en el apartado 1.1. Mientras el Ordenamiento Territorial se preocupa por la disposición o arreglo de las

formas o estructuras espaciales (espacio socialmente construido) para orientarlas hacia ciertos escenarios; la organización del espacio involucra no sólo las formas sino también el contenido, el cual incluye el accionar histórico de la sociedad sobre el espacio, el proceso desigual y combinado de apropiación y modelación del territorio que sirve de soporte a la sociedad y el papel condicionante que cumple el espacio socialmente organizado con respecto a los procesos sociales (Trinca, 1983).

En esta dirección se orientan los planteamientos de Aguilar (1989), para quien la organización del espacio proporciona la relación que se da entre los procesos sociales y las formas espaciales identificables, que resultan de la localización o del movimiento relativo de los soportes materiales de una sociedad, dicha organización constituye la base del ordenamiento territorial (Aguilar, 1989:89). Para Labasse (1973) el ordenamiento territorial representa la segunda fase de la organización del espacio, ya que evoca una redistribución de las instituciones y de establecimientos ya constituidos, en el seno de unidades políticas ya constituidas (citado por Aguilar, 1989: 89).

Todo lo anterior permite concluir que el estudio y conocimiento de la organización espacial de un territorio es el fundamento y el punto de partida para formular e implementar una política de ordenamiento territorial que responda a la realidad espacial existente y su dinámica. De acuerdo con esto cobran importancia para el OT el

conocimiento de algunos principios y prácticas espaciales de los grupos humanos ligados a las formas de organización del espacio presente en el territorio, aspectos que se tratan a continuación.

### 2.2.2 Principios de la organización del espacio

Tanto el espacio geográfico como las acciones humanas que se realizan sobre él, responden a ciertos principios los cuales permiten comprender mejor la organización espacial existente y los alcances o posibilidades del ordenamiento territorial. Se destacan los principios de diversidad, polifuncionalidad potencial y monofuncionalidad efectiva, contracción-expansión, vecindad y umbral, los cuales se examinan a continuación.

#### 2.2.2.1 Diversidad

No todos los espacios geográficos o entidades territoriales de una Nación presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas. Generalmente concurren espacios altamente contrastados en cuanto a su momento de desarrollo: unos estrechamente ligados a formas avanzadas del modo de producción capitalista, otros en los que se presentan aún formas productivas y de comportamiento social con características feudales o semif feudales.

Del mismo modo, se presentan espacios sociales y culturales diversos: territorios indígenas, espacios de

comunidades mineras, pescadoras, espacios de minifundios, zonas de colonos, espacios industrializados, metropolizados, etc. También se presenta diversidad desde el punto de vista de las condiciones naturales del territorio: unos con alta diversidad biológica y riquezas naturales, otros con serios procesos degradativos y fuertes limitaciones de recursos naturales y, entre ellos, una gama de unidades territoriales diversas.

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

Las políticas y planes de OT, a diferencia de lo que ha ocurrido con las políticas sectoriales y plurisectoriales, no deben ignorar esta diversidad. En esto radica una de las diferencias esenciales entre la visión sectorial y la territorial del desarrollo. El OT al dar un marco territorial a los planes sectoriales indicará a éstos las estrategias y proyectos más apropiados para cada unidad territorial particular. No podrá, en este sentido, plantearse una política de vivienda popular o de interés social, por ejemplo, con viviendas de iguales características físicas, ignorando si se trata de un espacio

urbano o rural, indígena o de colonos, minero o de campesinos minifundistas, de clima frío o cálido, cada uno con una historia, una experiencia, unas expectativas y un concepto de bienestar generalmente distintos al de los planificadores.

#### 2.2.2.2 Polifuncionalidad potencial y monofuncionalidad efectiva

La polifuncionalidad consiste en la capacidad del espacio de asumir distintas funciones dentro de los límites de sus cualidades geográficas. Un terreno, por ejemplo, puede ser apto para una función residencial, industrial y comercial, las cuales no pueden ser asumidas en un mismo tiempo, pero sí de manera sucesiva. Es lo que Sánchez (1992:61) denomina la polifuncionalidad potencial que se concreta en una monofuncionalidad efectiva. Es polifuncionalidad potencial porque intrínsecamente existe la aptitud para los diversos usos y monofuncionalidad efectiva por que sólo se puede asumir una sola función en un mismo tiempo.

Lo anterior es muy importante para el ordenamiento territorial si se considera que los planes se concentran en la asignación de funciones al espacio y en la solución de los conflictos de uso existentes por la coexistencia de funciones no compatibles. Del mismo modo, explica en gran medida, por qué los estudios técnicos que se realizan para apoyar la toma de decisiones en la formulación de los planes

de OT, ponen mucho énfasis en la evaluación de los territorios para determinar la aptitud de uso, uso óptimo o potencial de uso de las distintas unidades territoriales.

### 2.2.2.3 Contracción-expansión

Se considera que el tamaño de un espacio geográfico varía en función de las facilidades de desplazamiento existentes. En el caso de las áreas rurales los atributos físicos del espacio oponen resistencias (obstáculos) asociados a la pendiente del terreno, la cobertura vegetal existente, la presencia de áreas pantanosas, etc., que se reflejan en los tiempos de desplazamiento para trasladarse de un lugar a otro. Algo similar ocurre en las ciudades, en donde los tiempos de desplazamiento varían ostensiblemente de un día a otro en la semana y de una hora a otra en un día determinado, en función de las congestiones y facilidades de accesibilidad de los lugares de origen y destino.

Lo anterior evidencia cierta contracción-expansión del espacio que lleva a la consideración de la relatividad de su tamaño. De este modo, es posible afirmar que la ciudad de México como espacio urbano es una ciudad pequeña un domingo a las 4 de la mañana y gigantesca ese mismo día a las 9 a.m. El reconocimiento de la contracción-expansión del espacio nos aproxima a una visión más dinámica de éste que trasciende la imagen fotográfica o cartográfica para aproximarnos a una imagen más real.

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

### 2.2.2.4 Vecindad

Todo espacio geográfico o territorio está rodeado por espacios vecinos con los que comparte ciertas estructuras espaciales y entre los que pueden existir relaciones de complementariedad, solidaridad o de conflicto. El principio de vecindad sugiere varias situaciones para el ordenamiento territorial. Una de éstas tiene que ver con el manejo de estructuras geográficas compartidas con otros espacios o

territorios. Es el caso de una cuenca hidrográfica que se distribuye entre varios municipios.

De hecho, la división territorial que realizan los países para la gestión administrativa y política, por lo general no coincide con el funcionamiento de estructuras naturales como es el caso de una cuenca. Por ello es posible que el espacio territorial de un municipio corresponda con la cuenca alta, a otro municipio corresponda con la cuenca media y otro con la cuenca baja. Si existe una relación de solidaridad entre estos municipios vecinos es posible integrar sus voluntades para dar un tratamiento integral a la cuenca a partir de un plan subregional que señale responsabilidades específicas para cada municipio. De manera correlativa, esto sugiere que el ordenamiento territorial debe realizarse en distintas escalas espaciales, estrechamente articuladas, de manera que en el caso de la cuenca del ejemplo, pueda ser objeto de ordenación subregional que da orientaciones a los planes municipales.

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

#### 2.2.2.5 Umbral

El principio de umbral consiste en el reconocimiento de que las actividades humanas requieren de un espacio mínimo y máximo para desarrollarse adecuadamente. Cuando la realidad de dichas actividades supera estos umbrales surgen problemas.

Lo anterior es evidente en el caso de las unidades productivas. Los sistemas agrícolas, por ejemplo, de acuerdo con su naturaleza, exigen de un tamaño determinado para que la producción sea rentable y genere utilidades suficientes para vivir. Cuando el tamaño está por debajo del umbral mínimo (un microfundio o minifundio, por ejemplo) entonces hay un problema de producción insuficiente y poco rentable. Cuando el tamaño está por encima del umbral máximo, entonces hay un uso irracional e ineficiente del espacio (latifundios o haciendas de ganaderías extensivas). Lo mismo ocurre con la superficie de las viviendas de acuerdo al tamaño de las familias que las habitan. En este caso, cuando el tamaño de la vivienda está por debajo del umbral mínimo existe un problema de hacinamiento, en tanto que cuando está por encima, ocurre un problema de despilfarro o uso fastuoso, ostentoso del espacio.

El principio de umbral mínimo y máximo sugiere la necesidad de elaborar indicadores o valores acerca de los tamaños óptimos para las actividades y funciones que el

ordenamiento territorial establece. De modo que en la evaluación de las situaciones existentes se puedan realizar comparaciones con las situaciones deseadas u óptimas y de esta manera determinar o juzgar la existencia de problemas o conflictos. Dichos valores óptimos pueden servir también para orientar las decisiones de uso y ocupación del territorio que es inherente a los planes de OT.

### 2.2.3 Prácticas socioespaciales organizadoras del espacio

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

Las prácticas socioespaciales también responden a los diversos proyectos de los actores sociales y a los modelos económicos de cada sociedad, mediante los cuales se pretende la reproducción social y se "objetiviza la gestión del territorio, esto es, la administración y el control de la organización espacial en su existencia y reproducción" (Lobato, 1998:36). Según Correa (1982; citado por Lobato, 1998:37), las prácticas espaciales son la selectividad,

fragmentación-recomposición, anticipación y marginalización, a las que podemos agregar la apropiación-funcionalización y la jerarquización espacial. Estas prácticas no son excluyentes, pueden darse de manera combinada o complementaria.

#### 2.2.3.1 Apropiación-funcionalización

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

Una de las expresiones de la apropiación es la denominada "funcionalización del espacio", consistente en atribuirle un uso por parte de un individuo o individuos que se han apropiado del mismo. Dicha funcionalización puede llevar consigo la adecuación del territorio a los intereses dominantes, en la búsqueda de una articulación espacial correspondiente al propio mantenimiento y reproducción de

las relaciones de poder a través de la producción, circulación, gestión y apropiación del excedente (Sánchez, 1992:61 y 66-67). El proceso de funcionalización del espacio puede ser conflictivo en virtud del principio de polifuncionalidad potencial y de apropiación que lleva consigo.

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

### 2.2.3.2 Selectividad espacial

En el proceso de organización del espacio el hombre actúa de modo selectivo. Sus decisiones de localización de los diversos proyectos consideran la existencia de las mejores condiciones para lograr sus objetivos (Sánchez, 1992; Lobato, 1998:37). En la decisión de localización de un sistema de producción agrícola mecanizada toma en cuenta las facilidades para el uso de maquinaria, la fertilidad del suelo etc. Si de lo que se trata es de localizar una instalación industrial o una maquila<sup>8</sup>, considerará la existencia de una

<sup>8</sup> Las maquilas son establecimientos industriales (automotriz, textil, etc.) de empresas extranjeras que se localizan en algunos países para realizar partes de un producto o productos completos destinados al comercio internacional. Generalmente son lugares que ofrecen ventajas relativas al bajo costo de la fuerza de trabajo, mínimos controles de parte del gobierno e impuestos bajos o exonerados.

fuerza de trabajo poco calificada y poco conflictiva, las facilidades de transporte, una legislación ambiental poco restrictiva y requerimientos fiscales igualmente menores, entre otros factores.

Asimismo, es importante en la decisión de localización la movilidad de los factores necesarios para la actividad. En efecto, si la actividad requiere el aprovechamiento de recursos fijos en un espacio determinado, esto sólo será posible, si pueden desplazarse hasta este lugar los factores necesarios para su explotación (Sánchez, 1992).

La movilidad, depende mucho de las condiciones físicas del espacio geográfico y de los niveles de desarrollo de los sistemas de transporte que se expresan en las condiciones de accesibilidad de los distintos espacios. En tal sentido, los sistemas de transporte contribuyen en el establecimiento de potenciales territoriales en función de su densidad, cobertura, accesibilidad, conexión e interrelación. El transporte, por consiguiente, se encuentra en la base de las distintas ventajas comparativas territoriales, que definen implícitamente los distintos niveles de competitividad de unos territorios frente a otros (Chías y Delgado, 2001) y definen, en gran medida, la atracción de los territorios para la localización de actividades económicas.

### 2.2.3.3 Fragmentación-recomposición del espacio

Gobiernos y actores sociales dividen o agrupan el territorio

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

#### 2.2.3.4 Anticipación espacial

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

producir a baja rentabilidad o incluso, a pérdida, pero aseguran el control de un mercado que ya prevén que se dinamizará en el corto plazo.

#### 2.2.3.5 Jerarquización espacial

Consiste en la atribución de valores sociales distintos a espacios semejantes, aplicando algún mecanismo social de clasificación. La jerarquización espacial es, generalmente, una proyección de las estructuras sociales al espacio, la cual es evidente en la segregación socioespacial urbana, en la localización de los centros de decisión en ciudades de mayor rango urbano, entre otros.

También se observa en espacios que aunque no lleven implícita la jerarquización, el hombre se la asigna a través de las llamadas "reglas de protocolo", mediante las cuales el espacio adquiere una jerarquía según la posición relativa de un individuo respecto a los otros, lo que Lefebvre (1974, citado por Sánchez, 1992: 61) llama el "espacio de representación". Dicho espacio es evidente en la localización de una catedral o edificio determinado en una posición visualmente dominante por su posición respecto a aquellos sobre quienes ejerce su dominio. "Lo mismo ocurre en el interior de las empresas e instituciones, por ocupar aquellos espacios simbólicos que reflejan una jerarquía de poderes (las oficinas de los directores en el piso más alto, por ejemplo). Es decir, la jerarquía social busca

siempre una jerarquía territorial en donde reflejarse, y a través de la cual mostrar su propia posición social" (Sánchez, 1992: 61).

#### 2.2.3.6 Marginalización espacial

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

La marginalización espacial también se da como una consecuencia de los procesos de acumulación capitalista, cuya dinámica lleva a la existencia de espacios dinámicos y marginados o deprimidos.

Los espacios dinámicos se organizan alrededor de uno o pocos centros urbanos y sus respectivas áreas de influencia, los cuales concentran la mayor parte de los recursos de inversión, la mayor especialización de los servicios y de la producción, una gran concentración de población, niveles de ingresos y de vida relativamente altos, capacidad innovadora y capacidad de desarrollo relativamente autosostenido a base de sus propios mercados internos.

Los espacios marginados son, por el contrario, áreas estancadas o en franca marginalidad en relación con el proceso general de desarrollo, su población tiende a emigrar a los espacios dinámicos y permanece dispersa sin una sólida jerarquización de los núcleos urbanos, los niveles de ingreso y de vida son bajos y precarios, necesitan para sobrevivir transferencia de recursos del poder central o de otras regiones más dinámicas (Massiris, 1993).

### 2.3 REGION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las políticas de ordenamiento territorial necesariamente se relacionan con la estructura político-administrativa de los estados. Es sabido que un estado con una organización territorial ineficiente, afecta la eficacia de los planes de ordenamiento territorial. Por ello, en países como Alemania, antes de entrar a desarrollar sus políticas ordenadoras, se reformó su división territorial para generar espacios de administración y planificación más adecuados a las finalidades del ordenamiento, algo similar ocurrió en Francia con su organización regional (Massiris 1993a).

Es en este contexto donde las reformas político-administrativas y territoriales del país adquieren sentido para el ordenamiento territorial. De hecho, una mayor autonomía de las entidades territoriales y más capacidad de gestión como producto de la descentralización administrativa

favorece las finalidades del OT; del mismo modo, una organización territorial basada en entidades funcionalmente integradas, espacialmente cercanas, culturalmente cohesionadas e históricamente identificadas, constituye un marco óptimo para la actuación ordenadora.

Sin embargo, el proceso de reorganización político-territorial, generalmente se desenvuelve dentro del marco de intereses políticos que marginan consideraciones planificadoras, especialmente en el marco regional, donde además, se presenta un manejo del concepto región y de regionalización muy confuso. Situación que también es visible entre los distintos centros de investigación regional que buscan aportar caminos y procedimientos para que las decisiones políticas, en materia de reorganización territorial, sean más ajustadas a la realidad de los espacios nacionales.

A continuación se presenta un examen de las distintas aproximaciones conceptuales de la región y del proceso de regionalización en el mundo, con el propósito de contribuir a un mayor esclarecimiento del tema.

### 2.3.1 El concepto de región

La palabra región se origina en la expresión latina *regionem*, cuya raíz se encuentra en *regere*, que significa gobernar, regir, ejercitar el poder. Por ello, en su concepción primitiva el término región tuvo una connotación política, es decir, una región era el espacio regido o gobernado por una

autoridad. Este concepto inicial fue ampliándose en función del surgimiento y cambio de los paradigmas científicos.

Hoy, la región es quizás uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisión, en lo concerniente tanto a su contenido como a su valor científico y aplicado. Casi todas las disciplinas científicas hacen uso del término para indicar áreas o zonas de dominio, localización o características homogéneas de algunos elementos. En anatomía, por ejemplo se habla de la región abdominal, en otras disciplinas se habla de la región fitogeográfica, zoogeográfica, biogeográfica, climática, económica, etc. En las relaciones internacionales se habla de región para significar un conjunto o bloque de países diferenciado de los demás por condiciones geográficas, geopolíticas o por intereses económicos comunes.

Asimismo, el término región se utiliza para indicar el área geográfica de nacimiento (conciencia colectiva de pertenencia a un lugar), para señalar las áreas más frías o calientes de un país o continente, para referirse a una división administrativa o conjunto de unidades político-administrativas, para indicar espacios con una historia y una cultura común que los grupos humanos identifican como suyo, para denominar espacios estrechamente vinculados a un nodo, para señalar áreas donde se desarrollan procesos de planificación, para referirse a espacios que presentan una relativa uniformidad espacial

en cuanto a sus componentes naturales, sociales, económicos, culturales o integración de éstos, para señalar territorios organizados complejos, etc.

En todas estas aproximaciones se pueden identificar dos elementos comunes: la dimensión espacial del término y el criterio de espacio regido o gobernado por unos elementos o principios capaces de diferenciar unas áreas de otras. Sin embargo, en lo pertinente a su naturaleza, prevalece la diversidad de puntos de vista, lo que hace de la región un concepto pluriparadigmático y polisémico, situación que genera serios problemas de comunicación entre los distintos investigadores y demás personas interesadas en la cuestión regional.

Es prácticamente imposible dar una definición de región que sea de aceptación universal, en todo caso, se pueden considerar los enfoques más generalizados, los cuales se pueden clasificar en: geográfico-regional, funcional y político-administrativo, cada uno con aproximaciones y valoraciones distintas de la cuestión regional. A continuación se realiza un examen de cada uno de estos enfoques.

### 2.3.1.1 Aproximación geográfica

Tradicionalmente la escuela geográfica regional ha concebido la región en términos de las diferencias y contrastes presentes en la superficie de la tierra, y con base

en ellas, se establecen subdivisiones del espacio, las cuales son descritas con referencia a la articulación de los elementos naturales y culturales que cada una manifiesta. No obstante, al momento de entrar a determinar la naturaleza de la región y los criterios de regionalización han existido tendencias diversas, en muchos casos antagónicas.

La discusión ha enfrentado puntos de vista duales como los siguientes: Es la región un ente con existencia real o es una construcción intelectual. Es la región un espacio único e irrepetible o un espacio cuyas características son generalizables.

De acuerdo con la postura de los investigadores frente a estas dicotomías se han desarrollado diversas escuelas de pensamiento que oscilan desde la concepción de región como ente con existencia real, construida a partir de las influencias recíprocas hombre-medio ambiente a través del tiempo (enfoque corológico) o como elaboración mental de valor metodológico, expresado cartográficamente (enfoque nomotético-sistemático).

#### a. Enfoque corológico: región geográfica

La aproximación idiográfica-corológica de la región se fundamenta en el principio de que el espacio está dotado de una serie de propiedades específicas que es necesario conocer en detalle para delimitarlas y actuar sobre ella.

Desde este punto de vista, la región se define como un espacio con existencia real delimitado y continuo, de extensión variable, caracterizado por una peculiar combinación de elementos físicos y humanos que han sido modelados históricamente y que están dotados de ciertos atributos (tamaño, fisonomía, estructura, cultura), que le otorgan una personalidad propia y diferenciada. En este sentido, junto a los atributos puramente materiales, se señala la existencia de una comunidad cultural, de un sentimiento colectivo de pertenencia, que vincula a los hombres entre sí y con el territorio que habitan.

La región agrupa todos los rasgos de relieve, clima, suelo, vegetación, agricultura, minería, industria, comunicaciones y hábitat; unidos y ensamblados en un paisaje visible, formando un todo orgánico, siendo sus partes interdependientes. Cada región está influida, desarrollada y modificada por la acción del hombre y, por lo tanto, la región o paisaje es el resultado de la acción sucesiva de generaciones de pueblos. En este sentido, el hombre y la naturaleza se interpenetran a lo largo del tiempo formando una región con caracteres particulares que la hacen única (Estébanez, 1990:7).

Desde este punto de vista, se trata de regiones conformadas históricamente, en las cuales se presenta cierta homogeneidad cultural, expresada en sus valores espirituales (lenguaje, religión, costumbres, ideología),

experiencia histórica vivida, estructura social y territorialidad. En este sentido, el concepto de región se aproxima al de nación, pues se presentan en éste los tres elementos fundamentales de la misma: identidad cultural, cohesión social y conciencia de identidad con relación al orden espacio-temporal, dicho en palabras de André-Louis Sanguin: «un trozo de humanidad, un trozo de tierra y una herencia cultural sobre los cuales se injerta una aspiración colectiva» (Sanguin, 1981:50).

Asociado a la región geográfica se desarrollaron también los conceptos de **región política**, **región histórica** y **paisaje**, manejados de manera ambigua. La región política se refiere a un territorio con sus límites administrativos. La región histórica, a espacios cuya identidad ha sido elaborada por la interpenetración del hombre con el medio natural a través del tiempo, mientras que el paisaje, a la expresión de un territorio, resultado morfológico de los diversos factores en interacción. Asimismo, del concepto de región geográfica deriva el concepto de **regionalidad** y **regionalismo**, expresada en movimientos político-sociales que han jugado un papel importante en la organización político-territorial de muchos estados nacionales en el mundo, tal como se analiza en el apartado 2.3.2.

La concepción de la región geográfica como hecho histórico, con existencia real, responde a una sociedad agraria, poco móvil y de escaso desarrollo tecnológico en

la cual se configuran y diferencian regiones por su modo de vida particular, situación que cambia con la revolución industrial y el desarrollo acelerado de los medios de comunicación y transporte, los cuales generan nuevas formas de organización del espacio y, en consecuencia, nuevos tipos de regiones, reduciendo la existencia e importancia de estas regiones, especialmente en países donde el protagonismo y el poder político de las mismas no está ligado a luchas por el reconocimiento y defensa de una identidad cultural y de su autonomía. Sin embargo, la importancia de las regiones históricas se mantiene en alto grado en aquellos espacios en los cuales predominan los grupos humanos agrarios con bajos niveles de desarrollo económico, o donde se mantienen aún grupos culturales que determinan la existencia de estructuras regionales diferenciadas y políticamente fuertes (regionalidad histórica).

b. Enfoque sistemático: región homogénea, uniforme o formal

Con la revolución neopositivista de los años sesenta el concepto de región, como espacio histórico-real, empezó a ser atacado con fuerza, para dar mayor importancia a los enfoques funcionales y a la consideración de la región como un constructo mental, cartográfico, útil para observar y comprender la realidad, pero sin que fuera la realidad misma. De este modo, las regiones sólo existen en la mente de los

investigadores, encontrándose tantas unidades regionales como objetivos se tengan para dividir un territorio o espacio geográfico.

Desde una perspectiva sistemática o nomotética, las regiones se definen como un espacio continuo, individualizado y diferenciado respecto a su entorno, donde se presenta una repetición habitual (homogeneidad, uniformidad o formalidad) de ciertos rasgos, los cuales pueden ser naturales como el clima, la vegetación, el suelo, la hidrografía, el relieve, etc., lo que resultará en mapas de regiones climáticas, de cobertura vegetal, de suelos, de cuencas hidrográficas o hidroclimáticas, de relieve, etc. También pueden ser rasgos culturales de tipo espiritual, tecnológico, de organización social, etc., lo que resultará en mapas de regiones culturales.

En el caso de variables socio-económicas como los sistemas de producción, servicios públicos o características demográficas, conducirá a la producción de regiones económicas, sociales o demográficas. Es decir, la región pierde su contenido real para convertirse en un instrumento de clasificación espacial de cualquier fenómeno o conjunto de fenómenos físicos, naturales, sociales, económicos, culturales, políticos y administrativos, susceptibles de ser cartografiados.

En muchos casos, los investigadores no están interesados en buscar espacios homogéneos respecto a

un rasgo específico del paisaje, sino a un conjunto de estos rasgos. Es el caso de la **región natural**, la que se identifica y delimita en función de la integración de varios componentes naturales, los cuales presentan una combinación particular, según la escala, que dan al espacio una cierta homogeneidad.

Las regiones naturales juegan un papel importante en el estudio de la organización espacial de sociedades poco desarrolladas, en las que las situaciones naturales condicionan su desarrollo. La significación de estas regiones decae en la medida en que el progreso de las fuerzas materiales del hombre, reducen su dependencia de las condiciones naturales y dan a éste la posibilidad de transformar el paisaje para organizarlo u ordenarlo de acuerdo con sus intereses y valores.

Sin embargo, el valor de la región natural se mantiene hoy gracias al interés que ha despertado, en las últimas décadas, la racional explotación de los recursos naturales y la conservación de las condiciones de habitabilidad del planeta. El medio natural es uno de los patrimonios más valiosos de las sociedades presentes y futuras y como tal se busca preservar, proteger, recuperar y aprovechar de manera sostenible.

### c. Aproximación funcional

Las regiones funcionales, nodales o polarizadas, surgen

como oposición a las regiones homogéneas y su delimitación obedece a principios de interrelación, de interdependencia entre espacios estrechamente articulados entre sí, de manera similar a la noción ecológica de ecosistema, pero espacializado. La identificación de regiones funcionales depende no de la uniformidad de los rasgos predominantes, sino de cómo éstos se organizan para conformar estructuras espaciales diferenciadas. De esta manera, la cohesión interna entre los elementos y espacios heterogéneos sustituye el criterio de uniformidad utilizado para la delimitación de regiones homogéneas.

Toda región funcional se estructura a partir de uno o varios centros, nodos o polos que constituyen núcleos de impulsión. Estos pueden ser una o varias industrias motrices o uno o varios centros urbanos a partir de los cuales se organizan espacios polarizados.

El concepto de región polarizada fue elaborado por el economista francés Perroux, en 1955. En su teoría éste concede a la industria el papel de polo de la organización regional, a partir del cual se estructuran redes, por las cuales se difunde el desarrollo hacia otras áreas de la región. Con base en la teoría de Perroux, se desarrolló en la década de los setenta, la política de los polos de desarrollo o de crecimiento que posteriormente fue abandonada por sus escasos logros en el equilibrio del desarrollo regional y porque al dar un papel dominante a la industria, no era

suficiente para explicar la organización de espacios funcionales en países subdesarrollados donde son la actividad terciaria o incluso la agricultura, los motores del crecimiento.

Actualmente es generalizado delimitar regiones funcionales a partir de uno o varios centros urbanos que concentran la población, actividades y servicios, los cuales estimulan flujos migratorios, comerciales e informativos, entre el centro y un área de influencia que se presenta como funcionalmente dependiente y cuyo tamaño o distancia depende de la jerarquía del nodo urbano. Las redes de transporte y comunicación constituyen los canales a través de los cuales se mueven los flujos y se estructura el espacio funcional.

Una característica central de la región funcional es el orden jerárquico que se establece entre diferentes espacios funcionales, en razón a la jerarquía establecida entre los diferentes centros urbanos, la cual depende, a su vez, del número de funciones y servicios disponibles y del grado de especialización de éstos.

La regionalización funcional es un instrumento de gran valor para reordenar las divisiones territoriales y administrativas de un país, cuando este reordenamiento se orienta a buscar espacios propincuos, articulados a un centro administrativo. La cercanía garantiza una interacción

espacial eficaz entre administradores y administrados y la prestación más eficiente de servicios públicos y sociales.

### 2.3.1.2 Aproximación político-administrativo

Dentro de este contexto, las regiones se definen en términos de entidades territoriales, administrativas o de planificación. Del mismo modo, es común la referencia a región, asociada a bloques de países con intereses comunes (regiones internacionales) y, en la actualidad, dentro del marco de la globalización de la economía, se ha vuelto común la referencia a regiones competitivas (asociativas, pivotaes y virtuales).

#### a. Regiones territoriales

Las regiones territoriales son entidades autónomas que son parte de la organización territorial de los estados. En algunos casos pueden estar a nivel nacional, como ocurre en España y Bélgica o en el nivel siguiente a la nación como ocurre en Italia. En los países latinoamericanos, la región ha alcanzado rango constitucional en Perú, Chile y Colombia. En Perú, a partir de la Constitución de 1979 y de la Ley de Regionalización de 1987. En 1988, se produjo en el Perú el primer caso de región territorial en países latinoamericanos, al crearse la Región Grau, con presencia jurídica de derecho público y dotada de autonomía. En Chile, con la Constitución de 1980 y su modificación en 1991 y, especialmente, al

decretar la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993. En Colombia, a partir de la Constitución de 1991, y está en proceso su reglamentación por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley de Regiones que se discuten actualmente en el Congreso de la República.

A diferencia de lo ocurrido en países como España y Bélgica donde las regiones territoriales han sido conquistas de regiones históricas, en los países latinoamericanos estas regiones se asocian más con intereses políticos y características económicas, tal como lo ilustra J. Friedman al afirmar para el caso chileno que:

«a pesar de que cada una de las regiones de Chile tiene su propio perfil económico, las variaciones culturales entre ellas son pequeñas. En términos generales los chilenos constituyen un pueblo bastante homogéneo y su apego al terruño natal es bastante débil. Por esto las regiones del país son más bien artefactos económicos que entidades orgánicas históricas y culturales y carecen de toda expresión política. Las provincias que son las unidades que las forman, no son sino subdivisiones administrativas conformadas siguiendo el modelo de sistema prefectorial francés» (Friedman, 1969, citado por Boisier, 1988).

#### b. Regiones administrativas

Las entidades territoriales e instituciones estatales de diverso orden, también dividen al territorio para cumplir funciones administrativas. En efecto, los ministerios y entidades

descentralizadas de las ramas del poder público disponen de tales divisiones, las cuales normalmente parten de la división general del territorio, agrupando unidades menores, según la escala o nivel territorial en el cual ejercen sus funciones.

Las regionalizaciones de las distintas entidades del sector público (educación, medio ambiente, servicios públicos, agricultura, etc.) por lo general no coinciden, lo que conduce a la descoordinación en el cumplimiento de acciones administrativas complementarias. Lo ideal es que, a escala nacional, por ejemplo, exista una sola regionalización para las distintas instituciones que cumplen funciones públicas. Cada unidad territorial (estado, departamento, cantón, municipio), por su parte, debe poseer una regionalización de su territorio que sea el marco de acción de todas las entidades que desarrollan funciones administrativas, de ejecución de obras y de prestación de servicios en su jurisdicción. Esto contribuirá a hacer más eficiente la labor de la administración pública.

#### c. Regiones de planificación, plan o programa

Son entidades administrativas establecidas como espacios de decisión, intervención y acción gubernamental. En los países latinoamericanos, estas regiones son parte de

políticas de regionalización surgidas en la década de los sesenta, asociadas a planes de descentralización administrativa y de planificación regional, estas últimas orientadas a corregir problemas de disparidades del desarrollo regional, de concentración territorial de las actividades y de la población y de integración económica territorial.

Las primeras manifestaciones de regionalización en Latinoamérica se expresaron a través de las corporaciones regionales de desarrollo, inspiradas en la concepción del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, aplicadas desde el año 1933, por la Tennessee Valley Authority -TVA- en los Estados Unidos. Dentro de este contexto se establecieron corporaciones regionales en Colombia, Venezuela, Bolivia, entre otros.

Chile es el país latinoamericano donde el proceso de regionalización ha alcanzado un mayor avance. En este país la discusión sobre las regiones se inició desde el Gobierno de Frei (1964-1970), vinculado a los problemas del desarrollo regional, especialmente en lo concerniente a la desconcentración de las actividades económicas y la descentralización de la toma de decisiones. En 1976, bajo el Gobierno de Pinochet, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CORNARA), consideraba como la función principal de la región, el freno de las migraciones hacia la capital Santiago y la dinamización de la economía regional,

a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas. En la década de los ochenta, se impone la concepción del desarrollo regional a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada región a través de la inserción competitiva en el mercado internacional. Como resultado de estas discusiones, la República de Chile desarrolló su proceso de regionalización, presentándose en la actualidad doce regiones más la región metropolitana de Santiago.

En Colombia, la discusión sobre la regionalización del país ha estado ligada a la inoperancia de la división departamental, así como a la política de descentralización administrativa, la política de desarrollo regional y las discusiones en torno al proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial. Las regiones de planificación se introdujeron en la estructura administrativa del país, en 1985, al crearse la Región de Planificación de la Costa Atlántica con capacidad y autonomía para la administración de su propio desarrollo económico y social. Posteriormente se crearon las regiones de Occidente, Centro-Oriente, Orinoquia y Amazonia. En la actualidad, dichas regiones fueron suprimidas y se espera que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial defina la nueva organización regional del país.

#### d. Regiones internacionales

El término región también es usado para indicar bloques de

países que se unen en torno a algunos propósitos económicos, geopolíticos, culturales, etc. La naturaleza, objetivos y dimensiones de estas regiones varían en cada caso particular. Se mencionan entre otras, la Unión Europea (reemplaza a la antigua Comunidad Económica Europea); la región del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre E.U., Canadá y México; la región Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay; la región del Pacto Andino, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; la región del Golfo Árabe, organizada por el Consejo de Cooperación Regional de los Países del Golfo (con sede en Arabia Saudita); la Liga Árabe; la Asociación de las Naciones Unidas del Sudeste Asiático; la región de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), etc.

Asimismo, en una escala planetaria, es común señalar como región a un país o conjunto de países contiguos que presentan una homogeneidad fisiográfica, cultural o en la combinación de variables físicas y culturales. Basados en criterios de nivel de desarrollo, sistemas político-económico, herencia histórico-cultural y condicionamientos ecológicos. Méndez y Molinero (1984) dividieron el mundo en 10 regiones, a saber: Europa, Unión Soviética (hoy fragmentada), China, Japón, Asia Meridional, Asia Sudoccidental, África, América del Norte, Iberoamérica, Australia y Nueva Zelanda.

#### e. Regiones competitivas

Dentro del modelo de globalización económica, la región se configura como un soporte de la estrategia de competitividad de los países, la cual se orienta a generar una nueva dinámica regional a través de la plena utilización y el crecimiento potencial endógeno de las regiones (recursos económicos, humanos, naturales, institucionales y culturales), y en consecuencia, generar el entorno y las condiciones necesarias para el desarrollo potencial de las empresas, de los sistemas de producción y la creación de nuevas fuentes de trabajo productivo (Presidencia de la República de Colombia, 1995, 1997).

Dentro de este contexto, el interés fundamental se centra en procesos de construcción regional y regionalización con carácter estratégico, en función de unas necesidades y objetivos determinados que pueden estar relacionados con la actuación de los organismos gubernamentales de administración y planificación territorial, con políticas de integración económica, competitividad internacional, realización de proyectos conjuntos, etc. En esta perspectiva, Sergio Boisier, propone tres tipos jerarquizados de regiones: Región Pivotal, Región Asociativa y Región Virtual. (Boisier, 1995:22-23)

Las **regiones pivotaes** las define como un territorio organizado, complejo, identificable a la escala de región política histórica (departamentos, municipios), el cual posee

una identidad cultural. Las **regiones asociativas**, como regiones mayores construidas a partir de la unión voluntaria de regiones pivotaes adyacentes. Las **regiones virtuales**, como resultado de arreglos cooperativos tácitos o acuerdos contractuales (alianzas estratégicas) entre regiones pivotaes o asociativas para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo (Boisier, 1995a).

En las regiones de Boisier se parte de la consideración de regiones pivotaes con una complejidad estructural y funcional y en donde la cultura e identidad son elementos esenciales (Boisier, 1995:9). Estas regiones se pueden identificar a partir de la existencia de grupos humanos cohesionados estrechamente por una organización social, identidad cultural y sentido de pertenencia a un espacio organizado por un centro autónomo e integrado funcionalmente con una economía global, lo cual potencia las posibilidades de realización de acciones interregionales concertadas, orientadas a elevar su competitividad y su desarrollo social.

Dentro de este contexto, la regionalización pivotal constituye una revalorización de la especialidad de los procesos de desarrollo económico y social y una vuelta a la región como el espacio territorial en donde se proyectan las políticas de desarrollo y donde se debe concretar la inserción del país en el sistema económico internacional.

Sin embargo, en las regiones virtuales, esta territorialidad desaparece para dar lugar a un concepto en el cual la región se concibe como una empresa en cuya conformación obran decisiones puramente económicas, sin participación activa de la sociedad civil. En estas regiones, lo espacial o territorial se reduce a firmas que usan y ocupan un espacio delimitado administrativamente, el cual proyecta a espacios más extensos que pueden no ser geográficamente continuos, para realizar alianzas estratégicas con fines esencialmente económicos, cuyo valor para el desarrollo regional es dudoso.

#### 2.3.1.3 Polisemia de la región: una síntesis

El anterior marco conceptual demuestra el carácter polisémico y pluriparadigmático de la región, lo que dificulta la comunicación interdisciplinaria. Sin embargo, cada una de las distintas aproximaciones tienen su valor, dentro del contexto en el cual se utilizan. De este modo, las regiones naturales son esenciales para el ordenamiento ambiental. Asimismo, las regiones históricas mantienen su importancia cuando el interés es el de proteger el patrimonio cultural o el derecho de las comunidades étnicas a su territorio y a su autonomía administrativa, o para establecer espacios de acción política y/o administrativamente más sólidos o económicamente más competitivos.

Asimismo, las regiones funcionales cobran trascendencia cuando se desea realizar labores de administración y planificación territorial más efectivas. Puede, incluso, construirse espacios regionales con base en la combinación de distintos criterios, tales como los históricos, administrativos y funcionales. Para la construcción de regiones no existen recetas. Los criterios a utilizar dependerán de los objetivos que se buscan, de los determinantes de la organización espacial, sean estos físicos o culturales y de la escala espacial en que nos movamos.

### 2.3.2 Región y organización político-administrativa

La división de la superficie de la tierra en entidades territoriales es una característica dominante en la organización espacial de las sociedades. Es reconocido que todos los estados, con excepción de algunos muy pequeños, organizan su territorio mediante unidades de diferente jerarquía-superficie, a través de las cuales se vertebra el funcionamiento del sistema administrativo. Con tal división, se pretende facilitar el cumplimiento de las atribuciones que competen a la administración pública, dando a ésta un ámbito espacial y competencia definidos.

#### 2.3.2.1 Aspectos generales

Las unidades territoriales de una organización política-administrativa estatal varían en número, nombre y

naturaleza entre los diferentes países: municipios o comunas, cantones, distritos o provincias, departamentos, regiones y estados (en países federales) son las más comunes. La naturaleza de estas unidades también es variable, los distritos, por ejemplo, pueden corresponder a municipios en algunos casos, o a una unidad superior al municipio, algo similar ocurre con la provincia, aunque casi siempre se presenta como un nivel superior a municipios y comunas. En algunos casos, la provincia corresponde al nivel departamental, en otros, al nivel regional, y en casos como Colombia, a un nivel intermedio entre el municipio y el departamento.

En cuanto al número de niveles administrativos, éstos varían en función del tamaño del país y su grado de complejidad interna. En este sentido se presentan países muy pequeños como las repúblicas de Kiribati en Oceanía (717 Km<sup>2</sup>), Singapur en el sureste de Asia (618 Km<sup>2</sup>) y Malta en el Sur de Europa (316 Km<sup>2</sup>), las cuales no presentan divisiones administrativas internas, presentándose sólo el nivel nacional.

Otros presentan sólo dos niveles administrativos, tal es el caso de los Principados de Liechtenstein (160 km<sup>2</sup>) en Europa Occidental y Mónaco (1.9 Km<sup>2</sup>) en el Sureste de Francia, así como la República de Nauru (21 km<sup>2</sup>) en Oceanía, los dos primeros dividen su territorio en comunas, y el tercero, en distritos.

En otros países, además del nivel nacional y local, se agrega un nivel intermedio que algunos llaman departamentos, provincias, cantones o distritos. En los países regionalizados o federales, además de los niveles anteriores se agrega el nivel regional o estatal.

En general, predomina la división en tres niveles: nacional, intermedio (estados, departamentos, provincias, cantones o distritos) y local (comunidades o municipios).

La región en la organización territorial de los países se presenta con distintos niveles de poder: desde cuasi-estados como en los casos de España y Bélgica, o como entidades con poder intermedio (Italia); hasta entidades sin poder político pero con funciones importantes en la planificación regional, la descentralización y el fortalecimiento de las sociedades regionales como en los casos de Francia, Alemania e Inglaterra.

En muchos casos la institucionalidad regional (regiones instituidas por el Estado) ha sido producto del reconocimiento de la regionalidad histórica (España, Bélgica); en otros, como lo que ocurre en los países latinoamericanos, la institucionalidad regional aparece como resultado de problemas de disparidades regionales, de integración económica-territorial y de políticas de descentralización administrativa.

A continuación se examina el papel de las regiones en la organización político-administrativa de algunos países del mundo.

### 2.3.2.2 La región en Francia

Francia es un país unitario y centralizado, cuyo proceso de organización político-administrativa ha ejercido fuerte influencia sobre el proceso colombiano. La división general del territorio francés incluye el territorio metropolitano, los departamentos, distritos, cantones y comunas o municipios. Las autoridades locales son agentes directos del gobierno central.

Los departamentos están gobernados por un prefecto, agente político y administrativo del gobierno y siempre han constituido una instancia muy importante de la organización territorial. Sin embargo, dentro del proceso de descentralización administrativa y de reorganización territorial implementado en este país, estas unidades no eran eficientes para atender los problemas que trascendían los límites departamentales, por lo que se optó por institucionalizar la región, como una unidad administrativa, intermedia entre el gobierno nacional y los departamentos. Inicialmente la función de la región era la de desarrollar planes regionales de desarrollo en concordancia con el plan nacional. En 1972, se convierten en establecimiento público al que se le asignan otras funciones de tipo administrativo y financiero. A partir de 1982, la región adquiere también funciones políticas.

La regionalización del territorio francés se basó en la combinación de criterios naturales (regiones naturales)

con otros de interés administrativo acordes con la política de descentralización regional. Sólo en unas pocas regiones (Alsacia, Córcega y Bretaña) se observan coincidencias con regiones históricas. En la actualidad Francia se encuentra dividida en 22 regiones, 96 departamentos (más cinco de ultramar) y cerca de 36,000 municipios, los cuales poseen una mayor importancia frente a los cantones y distritos.

### 2.3.2.3 España y Bélgica

En el caso de España y Bélgica, el proceso de regionalización fue muy diferente al francés, al estar ligado al problema de las luchas autonómicas de regiones histórica-culturales poseedoras de una identidad muy definida, con su propia lengua o dialecto. En el caso español, la construcción de la nacionalidad o espíritu nacional ha tenido que enfrentar el problema de su condición pluriétnica y cultural que se manifiesta en una multiplicidad de lenguas y dialectos. Como lenguas se destacan el Castellano, Catalán, Gallego y Euskaro y entre los dialectos, el Bable de Asturias, el Maragato de la comarca Leonesa de Astorga, el Castuó de Extremadura, el Murciano, entre otros.

Dentro de este contexto, la organización política española ha oscilado entre el sistema centralista que desconoce las autonomías nacionales y el sistema descentralizado que las reconoce. Bajo el mandato del General Franco se optó por un sistema centralista.

Posteriormente, con la Constitución de 1978, se reconoce de nuevo la autonomía de las nacionalidades. En este sentido, se presentan en España dos tipos de formaciones histórica-culturales: las nacionalidades y las regiones. Las primeras son regiones histórica-culturales que lograron su reconocimiento institucional y autonomía política-administrativa. Las segundas guardan su identidad histórica-cultural pero no poseen ninguna función administrativa.

La organización territorial del Estado se define a partir de municipios, provincias y comunidades autónomas. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Las provincias se organizan a partir de la agrupación de municipios y aquellas que posean contigüidad geográfica e identidad histórica-cultural podrán acceder a autogobierno y constituirse en comunidad autónoma. Actualmente existen 50 provincias que poseen sus propios órganos administrativos y de gobierno, con un gobernador a la cabeza, las cuales además de ser circunscripciones electorales prestan servicios estatales.

La regionalidad histórica-cultural española llevó a la institucionalidad regional, expresada por las comunidades autónomas. De este modo, la región se constituye en un instrumento para mantener la unidad nacional en permanente peligro por las luchas autonómicas. Las comunidades autónomas constituyen cuasi-estados, lo que aproxima al sistema político-administrativo español al

federalismo. Algunos autores como Trujillo (1979; citado por Tirado, 1983:35), lo señalan como un federalismo atenuado, ubicado entre el Estado regional y el Estado federal, es decir un Estado "federo-regional".

Algo similar se presenta en Bélgica, donde es clara la diferenciación lingüística y cultural entre dos grupos principales: los flamencos de origen germánico, localizados al norte del país y los Valones, localizados al sur, descendientes de los celtas y romanos. Estas diferencias degeneraron en enfrentamientos políticos hacia finales de los años sesenta. La Constitución de 1970 reconoció los diversos grupos étnico-culturales, dándoles autonomía cultural y económica. Actualmente se reconocen cuatro regiones: los flamencos (versión dialectal del holandés), los Valones (francés), los Malmédy (Alemán) y la capital Bruselas (bilingüe).

El gobierno belga es una monarquía constitucional hereditaria. La organización territorial del Estado incluye nueve provincias regidas por un gobernador comisionado por el gobierno central. Las provincias se subdividen en distritos administrativos, a cargo de un comisario de distrito. Los distritos se subdividen en comunas o municipios (existen 2,379), a cuyo frente está un burgomaestre designado por el rey.

#### 2.3.2.4 Italia

En el caso de Italia, el proceso regionalizador no fue estimulado por la presión de grupos culturales, sino como resultado del rechazo al federalismo y al centralismo, optándose por una posición intermedia: el Estado regional, se concretó en la Constitución de 1948. En los criterios de regionalización adoptados priman los histórico-culturales y, en algunos casos, los físicos, razón por la cual, las regiones italianas representan una unidad étnico-cultural o física bien definida, con rasgos propios. La delegación de poderes a las regiones, por parte del gobierno central, fue completada en 1972.

Se distinguen en la organización territorial italiana dos tipos de regiones: las de estatuto especial (definidas en 1948) y las de estatuto común (establecidas entre 1970 y 1971). Las primeras son básicamente las grandes islas y algunas zonas fronterizas, sus estatutos son aprobados mediante la Ley Constitucional y tienen competencias exclusivas en algunos asuntos. Las segundas tienen un poder legislativo concurrente, dado que el Estado aprueba las normas y principios básicos y las regiones las desarrollan en detalle.

Actualmente, el territorio italiano se divide en 20 regiones, cinco de las cuales poseen estatuto especial. Las

regiones de estatuto común, son administradas por un Consejo Legislativo y una Junta Ejecutiva encabezada por un presidente. Cada región se divide en provincias, de las cuales existen 93, divididas, a su vez, en distritos y comunas (8,100) regidas por alcaldes y consejos comunales. Las provincias son una instancia meramente administrativa, cuya delimitación responde a hechos históricos o geográficos.

### 2.3.2.5 Alemania

En Alemania, después de la unificación en 1990, se mantuvo el sistema político-administrativo federal, conformado por 16 estados, los cuales tienen gobiernos y parlamentos elegidos autónomamente. Los sistemas políticos de los estados federales tienen sus propias constituciones y leyes, las cuales deben ser coherentes con las leyes nacionales. En la distribución de competencias, la nación mantiene funciones relacionadas con la defensa, la política exterior y proyectos de inversión nacionales, entre otros. A los estados se les atribuye los aspectos de nivel estatal, como la educación, los servicios, los proyectos estatales de inversión, la planificación, etc.

La mayoría de los estados federales alemanes están subdivididos en regiones, cuyo número depende de la superficie y la población de cada Estado. Algunos tienen cinco o seis regiones, en tanto que otros, como Berlín o Hamburgo, no poseen división regional, debido a su

superficie muy pequeña. Las regiones de los estados alemanes son entidades administrativas, carentes de poder político, no tienen parlamento o gobierno elegido, sino un presidente regional que es nombrado por el Primer Ministro Estatal. La función principal de estas regiones se relaciona con la planificación, cada una debe elaborar un plan regional, coherente con el plan estatal y supervisar los planes municipales, los cuales deben ser coherentes con el plan regional.

El siguiente nivel administrativo es el de los distritos, de los cuales existen 543. Estas entidades, tienen una asamblea elegida popularmente y un jefe de distrito, que es también elegido popularmente en muchos estados. Los distritos se conforman a partir de la agrupación de municipios y su función se relaciona con la prestación de servicios públicos y sociales. El último nivel administrativo es el de los municipios, existen en la actualidad 16,175. Estas entidades cuentan con un concejo municipal elegido popularmente cuyo número puede llegar hasta 80, dependiendo del número de habitantes. El jefe de la administración es de elección popular en muchos estados, en otros, la designación la realiza el propio concejo. El nivel municipal es reconocido como el más importante de la organización administrativa debido a su proximidad con los ciudadanos.

## 2.4 ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DEL CAPITALISMO GLOBAL

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

### 2.4.1 Los nuevos procesos económicos globales

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

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

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

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

Respecto a los nuevos espacios asociados a procesos innovadores, cabe mencionar el impacto que en la relación economía-territorio están ocasionando los cambios tecnológicos asociados a la denominada "III revolución científico-tecnológica" (Méndez (2001). De hecho, los procesos de segmentación del proceso productivo descritos arriba son debidos, en parte, a dichos cambios.

Del mismo modo, los cambios tecnológicos inciden también en la modificación de las relaciones espacio-tiempo en función de la mejora en los transportes y comunicaciones, dándose una densificación de las redes de flujos que vinculan a las empresas con el territorio, lo cual aumenta el ámbito espacial del funcionamiento de los sistemas productivos y contribuye a que, en conjunto con otros factores endógenos<sup>9</sup> surjan territorios con ventajas para la localización de empresas innovadoras y, en consecuencia, la conformación de un territorio innovador<sup>10</sup> con efectos sobre el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social; así como el reforzamiento de la identidad e imagen local, la valorización del capital territorial, la mejora de la calidad ambiental, entre otros temas (Méndez, 1998:46 y 2001; Caravaca, 1998), que son de gran interés para las políticas regionales y de ordenamiento territorial.

En lo correspondiente a la revalorización de la relación industria-medio ambiente y "ecologización" de las empresas, tradicionalmente se ha pensado la industria como una de las actividades generadoras de mayor contaminación ambiental, deterioro de los recursos naturales, ruptura de

<sup>9</sup> Existencia de un entorno innovador, "empresas incubadoras", infraestructura y tradición en investigación científica y tecnológica, políticas públicas de impulso a la ciencia y tecnología, identidad social con la investigación científica y tecnológica, redes de innovación, entre otros.

<sup>10</sup> Por ejemplo, las tecnópolis y parques tecnológicos y científico.

equilibrios ecológicos, riesgos tecnológicos, alteraciones paisajísticas y deterioro de la calidad de vida. No obstante, la creciente conciencia ambiental de las sociedades, la paulatina institucionalización del desarrollo sustentable y la revolución tecnológica que se ha experimentado han propiciado cambios en la valoración del medio ambiente en la actividad industrial, especialmente en aquellas que han logrado insertarse rápidamente en el sistema económico global.

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

De este modo, muchas empresas industriales comienzan a posicionarse en los mercados a partir de campañas publicitarias que buscan vender una imagen de calidad en función de sus productos ecológicos (marketing

ecológico), el ahorro de materias primas y energía, el uso de tecnologías que reducen el impacto negativo de los residuos y la elaboración de productos que atienden a las normas internacionales de control de calidad (ej.: ISO) (Méndez, 2001).

En los mercados europeos y norteamericanos es creciente el número de empresas industriales que basan su competitividad en sistemas de producción ecológicamente sustentables, expresados en la reducción de emisiones contaminantes, gestión de residuos (recogida, eliminación, reciclaje), cambio de materiales y envases (reciclables, no tóxicos, no inflamables), ecoetiquetado, incorporación de sistemas de gestión ambiental, realización de proyectos de investigación sobre medio ambiente, capacitación de la mano de obra, traslado de sus sedes urbanas a zonas rurales, etc. (Méndez, 2001); con lo cual logran captar el consumo de amplios sectores de la sociedad que utilizan esos criterios en su selección de los productos, especialmente de la clase media.

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

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

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

De esta manera, las relaciones de proximidad asociadas a la noción de contigüidad que caracteriza al espacio de las sociedades tradicionales está siendo transformada en unas relaciones *a-espaciales* en las cuales caben las "regiones virtuales" de las que habla Boisier (1995). Según Gutiérrez (1998: 70) las relaciones espaciales tradicionales eran sobre todo relaciones locales y las relaciones supralocales se articulaban según un principio de contigüidad. Hoy, en cambio, tienden a dominar las relaciones supralocales, canalizadas a través de redes que permiten un desplazamiento cada vez más rápido y con menor costo de personas, mercancías y, especialmente, de información.

Sin embargo, el reconocimiento de un espacio en red, no implica la negación del espacio de los lugares. Como

lo afirma Castells (1995; citado por Gutiérrez, 1998: 71), ambos se superponen, imponiendo lógicas distintas: el espacio de los flujos frente al espacio de los lugares o como lo plantea Santos (2000: 228) las verticalidades frente a las horizontalidades o lo global frente a lo local (Santos, 2000: 237-242). El hombre, aunque está inmerso en una sociedad global, regida por el espacio de los flujos, que configuran un espacio en red, uniendo con frecuencia lugares muy distantes; sigue viviendo en lugares, donde impera lo cotidiano y donde las nociones de proximidad espacial y contigüidad siguen vigentes (Gutiérrez, 1998: 71).

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

Del mismo modo, Bervejillo (1998: 43) cuestiona la supuesta contraposición entre la lógica local (el lugar) con la lógica global (redes y flujos). Para este autor, bajo los efectos de la globalización lo local debe reconocerse como

atravesado por las redes globales y lo global como apoyado en los territorios de diversas formas. En este mismo orden de ideas, (Ortiz, 1996; citado por Bervejillo, 1998:43) propone una definición de lugar como un "espacio transglósico, en el cual se entrecruzan diversas espacialidades".

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

Asociado a esta nueva espacialidad, se discute también la validez de los conceptos tradicionales de territorio, planificación regional y región. Según Bervejillo (1998: 41), para algunos autores, la globalización supone la disolución de los territorios como resultado de la desterritorialización de la economía, la sociedad y la cultura, que lo sustituye por el "espacio global de flujos". Sin embargo, "las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de

desterritorialización y reterritorialización”, entendiendo la primera como la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de los territorios particulares y la segunda, como la confirmación de la territorialidad de los factores decisivos para el desarrollo de los países y regiones. De este modo, los territorios aparecen al mismo tiempo cuestionados y reafirmados.

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

Los aspectos anteriores llevan a Bervejillo (1998:44,45) a plantear la necesidad de “reinventar” o “refundar” el territorio, de modo que se ajuste a la “superposición de lógicas y temporalidades diversas” asociadas a las complejas transformaciones derivadas de

la globalización, el posfordismo, la posmodernidad y el nuevo orden político y su expresión en una nueva territorialidad de los procesos de desarrollo.

Frente a la reestructuración creadora de nuevos territorios, afirma Bervejillo, “con su doble carga de oportunidades y amenazas, cabe a las sociedades locales y regionales el desafío de una reinención, capaz de fundar un nuevo sentido y orden territorial deseable, y de incidir proactivamente” (Bervejillo, 1998:39). Esta refundación del territorio la ve este autor asociada, entre otros, a un proyecto o visión colectiva del futuro deseado que lleva implícito la creación de una nueva cultura del territorio y la construcción social del futuro, mediante el uso de la prospectiva territorial participativa.

#### 2.4.3 La lógica del capital vs. la lógica del ordenamiento territorial

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

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

En primer lugar, las decisiones de localización de las actividades económicas que toman los agentes económicos privados en función de sus intereses, no conducen a una ocupación del espacio y de los usos del suelo que corresponda con el interés colectivo. Al contrario, como lo afirma Hildenbrand (1996: 31), numerosos ejemplos corroboran que la lógica de mercado no sólo origina fuertes desequilibrios intra e interregionales de desarrollo socioeconómico sino también los perpetúa y profundiza. En este mismo orden de ideas, Boisier (1997) plantea que la lógica del mercado no incluye categorías territoriales, sino que opera sobre la base de rentabilidades micro-económicas relativas. La lógica de mercado produce un ordenamiento territorial por omisión, de modo, que todo territorio, en todo

momento, está ordenado. El problema es si dicho ordenamiento es coherente con un ordenamiento socialmente deseable que también existe en todo momento en el sentido común y los anhelos de las poblaciones.

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

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

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

Visto así, parece clara la necesidad de una complementariedad y compatibilidad entre la economía de mercado y el ordenamiento territorial, pero se soslaya un debate mucho más profundo en esta relación: el debate entre la racionalidad del mercado asociada a políticas macroeconómicas y la racionalidad social y ambiental del ordenamiento territorial asociada al interés colectivo. Aunque ambas racionalidades se requieren mutuamente, el ordenamiento territorial no debe reducirse a ser un simple instrumento complementario, supeditado y dependiente de

las políticas macroeconómicas y destinado a intentar corregir los efectos territoriales negativos generados por la economía de mercado; pues sería darle el mismo papel contestatario que en el pasado se otorgó, sin éxito, a la política regional. En todo caso, debe perfeccionarse como un instrumento, que mediante acciones de ordenamiento territorial, pueda orientar un modelo de desarrollo económico y social alternativo, para configurar en el largo plazo, una estructura territorial que integre en forma armoniosa y gradual los componentes de población, recursos naturales e infraestructura.

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

### 3. CONCLUSIÓN

El examen realizado nos pone frente a un fenómeno de dimensiones amplias y variables. En función de los objetivos y finalidades que se establezcan, el ordenamiento territorial puede servir para bien o para mal. Para bien porque con políticas y planes de ordenamiento territorial puede ser posible el propósito de organizar, armonizar y regular el uso, ocupación y transformación del espacio y orientar el desarrollo económico y social para configurar, en el largo plazo, una estructura territorial que integre en forma armoniosa y gradual los componentes de población, recursos naturales e infraestructura, de manera que contribuya al desarrollo humano ecológicamente sustentable, económicamente viable, regionalmente equilibrado y socialmente justo.

Sin embargo, esto sólo será un sueño o utopía mientras no ocurran transformaciones estructurales de fondo. En este sentido, no es posible hablar de justicia socioespacial, desarrollo sustentable, desarrollo regional equilibrado, uso ordenado del suelo, entre otros, mientras subsistan los graves problemas de pobreza, corrupción, desempleo, concentración de la tenencia de la tierra, centralismo político y administrativo y un modelo económico cuya lógica espacial está determinada por fuerzas ajenas a los objetivos y finalidades del ordenamiento territorial.

Puesto al servicio del modelo económico neoliberal, el OT pierde su sentido positivo y sirve para profundizar los problemas territoriales actuales y brechas sociales, debido a las fuertes contradicciones entre el orden espacial de la economía de mercado y el orden espacial que demandan los principios de justicia socioespacial, equilibrio del desarrollo regional, uso adecuado del suelo urbano y uso sustentable de los recursos naturales.

A mi juicio lo que le da sentido al ordenamiento territorial es la posibilidad de que a partir de conceptos como los de desarrollo sustentable complementado con las cualidades de integridad, coordinación, prospectiva y democracia sea posible la construcción de un orden territorial más justo basado en la democracia participante, respetuoso del medio ambiente y de la diversidad cultural; en los que el interés nacional prevalezca sobre los intereses de las fuerzas económicas y políticas internas y externas que nos subyugan. Un orden en el cual el desarrollo se conciba en términos de bienestar de las poblaciones más vulnerables y que se entienda que dicho bienestar comienza con el acceso a un trabajo en condiciones dignas, a seguridad social y educación de buena calidad, a vivienda en condiciones justas de financiamiento y no sometidas a riesgos de catástrofes, a tiempo libre para la recreación y el esparcimiento. Un orden territorial que nos dignifique como seres humanos y valore la creatividad e inteligencia

de las gentes, en lugar de ofrecer a los trabajadores al capital trasnacional como una ventaja competitiva por el bajo costo de su fuerza de trabajo. Esto sólo es posible si logramos trascender la generalizada idea del ordenamiento territorial como instrumento de planificación para verlo como un proyecto político de Nación, como una nueva concepción del desarrollo, pero falta aún mucha elaboración conceptual para darle cuerpo a esta idea.

## BIBLIOGRAFÍA

•Aguilar Martínez, Adrián Guillermo (1989), "Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana", en Instituto Panamericano de Geografía e Historia, *Revista Geográfica*, No. 109, enero-junio, pp. 87-111.

•Ander-Egg, Ezequiel (1981), *Introducción a la planificación*, Séptima edición, corregida y aumentada. Bogotá. Ediciones Colatina.

•Arrieta, Omar (1982), "La categoría espacio en geografía", *Revista geográfica de América Central*, Nos. 15-16, primer semestre. pp.13-23.

•Bervejillo, Federico (1998), "Reinvención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores-agentes de desarrollo", en Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Ordenamiento territorial: Acciones para repensar el espacio*, Revista *Misión Local*, Instituto de desarrollo del Distrito Capital y la Participación ciudadana y comunitaria -IDCAP-, año 7, No. 10, abril. pp.39-49.

•Boisier, Sergio (1995), "Regiones pivotaes y regiones virtuales, posmodernismo territorial y globalización", en *Revista Foro*, No. 25, diciembre. Santa Fé de Bogotá.

•Boisier, Sergio (1998), "Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial", en Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Ordenamiento territorial: Acciones para repensar el espacio*, Revista *Misión Local*, Instituto de desarrollo del Distrito Capital y la Participación ciudadana y comunitaria -IDCAP-, año 7, No. 10, abril. pp.3-19.

•Capel, Horacio (1981), *Filosofía y ciencia en la geografía contemporánea. Una introducción a la geografía*. Barcelona, Barcanova.

- Caravaca, Inmaculada (1998), "Los nuevos espacios emergentes", en: *Eure*, Revista latinoamericana de estudios urbano-regionales (Vol. XXIV, No. 73), Santiago de Chile, diciembre de 1998.
- Castell, Manuel. (1995), *La ciudad informacional*. Madrid, Alianza.
- CEMAT (1983), *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio.
- Cibotti, Ricardo y otros (1975), "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", en Eduardo García D'Acuña (comp.), *La planificación del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 15-47.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1990), *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Congreso de la República de Venezuela (1983), *Ley Orgánica para la ordenación del territorio*, Caracas. Gaceta Oficial No. 3,238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983.  
<http://comunidad.derecho.org/pantin/lopot.html>.
- Congreso de la República de Colombia (1997), *Ley de Desarrollo Territorial*. Diario oficial. Año cxxxiii. No. 43,102. 07, agosto, 1997. Pag. 1. Bogotá.
- [http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion\\_Desarrollo\\_Territorial/legislacion/ley\\_397\\_1997.pdf](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/legislacion/ley_397_1997.pdf)
- Coraggio, J. Luis (1979), "Sobre la espacialidad social y el concepto de región", en: *Cuadernos de Ciencias Sociales*. CSUCA, San José, Costa Rica.

- Chías, Luis y Delgado Javier (2001), "Evaluación de la integración funcional del territorio", en *Guía conceptual y metodológica para el diagnóstico integrado del sistema territorial*, Convenio Secretaría de Desarrollo Social-Instituto de Geografía de la UNAM, Programas estatales de ordenamiento territorial.
- Delgado, Ovidio (2003), *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Red Espacio y territorio.
- De Mattos, Carlos (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", en Revista de Economía Política, *Pensamiento Iberoamericano. Desarrollo regional, nuevos desafíos*. No. 10 julio-diciembre, Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Denari, Luis (1991), "La planificación al borde de un ataque de nervios", en *Revista interamericana de planificación*, Vol. XXIV, No. 94, SIAP-Guatemala. pp. 128-142.
- Estaba, Rosa M. (1978), *Efectos espaciales de la empresa transnacional en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Estaba, Rosa M. (1999), "La descentralización y la ordenación del territorio en Venezuela: Estrategias hacia la modernidad". En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, N° 54, 15 de diciembre de 1999.  
<http://www.ub.es/geocrit/sn-54.htm>
- Estébanez, José (1990), *Tendencias y problemática actual de la geografía*, décima reimposición, Editorial Cincel, Cuadernos de Estudios, Serie Geografía, No. 1, Madrid.
- Ferrari Marchioni, Rita María. (2002), *Planeación del desarrollo en México*, Universidad Abierta, San Luis Potosí, México.

- Gabiña, Juanjo (1998), *Prospectiva y ordenación del territorio: hacia un proyecto de futuro*. Marcombo, S.A. Barcelona.
- Gallegos, Jorge (1996), "Planeación del desarrollo. Institucionalización y resultados", en Salvador Rodríguez, Margarita Camarena y Jorge Serrano (coord.), *El desarrollo regional en México, antecedentes y perspectivas*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (Amecider), Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), Instituto de Investigaciones Económicas- UNAM, pp. 389-403, México.
- García, Julio (1996), "Evolución de la planeación urbana", en Salvador Rodríguez, Margarita Camarena y Jorge Serrano (coord.), *El desarrollo regional en México, antecedentes y perspectivas*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (Amecider), Universidad Autónoma de Querétaro, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM pp. 141-157. México.
- GIOT (2000), *Términos de referencia generales para la elaboración del programa estatal de ordenamiento territorial*. Versión interinstitucional (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT) el 24 de julio de 2000. México, D.F.
- Gómez, Domingo (1994), *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico*, Madrid, Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S.A.
- Gómez, Domingo (2002), *Ordenación territorial*, Madrid, Ediciones Mundi-prensa y Editorial Agrícola Española, S.A. en coedición.
- Gutiérrez, Javier (1998), "Redes, espacio y tiempo", en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, No. 18. pp. 65-86.
- Harvey, David (1990), *The Condition of postmodernity*, Blackwell Publishers, Cambridge.
- Hildenbrand, Andreas (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora. Sevilla (España).
- Instituto de Planificación Física de Cuba (2001), *Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física*, Consejo de Estado. La Habana.
- Iracheta, Alfonso X. (1997), *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*. Facultad de Planeación Urbana y Regional (FAPUR) de la UAEM, Plaza y Valdés Editores, México, D.F.
- Lefebvre, H. (1976), *Espacio y política*, Ediciones Península, Barcelona. (Original en francés de 1973).
- Lobato, Roberto (1998), "Espacio, un concepto clave de la geografía", en Graciela Uribe Ortega (comp.), *Cómo pensar la geografía*. Cuaderno de Geografía Brasileña, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.", México. pp.21-46.
- Massiris, Ángel (1991), "Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos en ACOGE, *Trimestre Geográfico*, Asociación Colombiana de Geógrafos, No. 15, junio, Bogotá, Colombia, pp. 3-23.
- Massiris, Ángel (1993) "Bases Teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial", en IDCAP, *Revista Misión Local*, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP, año 2, No. 2, enero/marzo, Universidad Distrital, Santa Fe de Bogotá, pp. 43-87.
- Massiris (1993a) "Geografía y regionalización", en: Colciencias, *Colombia: ciencia y tecnología*, (Santa Fé de Bogotá, Vol. 10 No. 4, marzo) 22-24.

- Massiris, Ángel (2001), "Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de OT", en UAEM, *Coloquio Geográfico sobre América Latina*, Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca 27 a 29 de junio de 2001.
- Méndez, Elías (1990), *Gestión ambiental y ordenación del Territorio*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos naturales, Mérida (Venezuela).
- Méndez, Ricardo (1988) "El espacio de la Geografía Humana", en Rafael Puyol, José Estébanez y Ricardo Méndez, *Geografía humana*, Ediciones Cátedra, S.A., Madrid. pp. 9-50.
- Méndez, Ricardo (2001), *Notas de clase*. Curso de geografía industrial. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Geografía. Marzo de 2001.
- Méndez, Ricardo y Molineros, Fernando (1984), *Espacios y sociedades*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (2000), *Proyecto de ley de ordenamiento y desarrollo territorial*. Abril.
- Montañez, Gustavo (2001), "Introducción. Razón y pasión del espacio y el territorio", en *Espacio y territorios, razón, pasión e imaginarios*, Universidad Nacional de Colombia, Red Espacio y territorio.
- Nieves, Ramón (1996), *Manual de planificación del desarrollo municipal*, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C (CESEM), México.
- Ortega, José (2000), *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*, Ariel Geografía, Barcelona.

- Pacheco, Raúl y Vega Obdulía (2001), "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", en *Economía, sociedad y territorio*, Vol III, núm. 9, 2001, pp. 25-62.
- Palomares, Humberto (1998), "De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México", en *Problemas del desarrollo*, Vo. 29, No. 114, julio-septiembre. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Económicas, México.
- Poinsont, Ives (1991), *Notas del Taller sobre ordenamiento territorial*, Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Presidencia de la República de Colombia (1995), *Consejos Regionales de Competitividad*, Santa Fé de Bogotá, Consejería Económica y de Competitividad, DNP-UDE, Marzo 27.
- Presidencia de la República de Colombia (1997), *Desarrollo regional, entre la competitividad y el ordenamiento territorial*, Bogotá, Consejería Económica y de Competitividad, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Red Colombiana sobre Globalización y Territorio.
- Pujadas, Romá y Font Jaume (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, No. 8, Madrid.
- Restrepo, Olga (2001) "La institucionalización del proceso de planificación en Colombia"; en Ruth Saavedra y otros, *Planificación del desarrollo*, Segunda edición corregida y aumentada, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colección de estudios de Economía. Bogotá, Colombia, pp. 145-230.
- Rondinelli, Dennis (1988), *Método aplicado de análisis regional. La dimensión espacial de la política de desarrollo*. Gobernación de Antioquia, Banco Central Hipotecario, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.

•Sánchez, Joan-Eugeni (1992), *Geografía política*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid.

•Santos, Milton (2000), *La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Colección Ariel Geografía, Editorial Ariel, Barcelona.

•SEDESOL y UNAM-IGg (2001) "Términos de referencia generales para la elaboración del diagnóstico integrado del sistema territorial, la prospectiva y modelos de ocupación y aprovechamiento del territorio (Fases ii, iii y iv)" *Programa Estatal de Ordenamiento Territorial*. Secretaría de Desarrollo Social – Instituto de Geografía UNAM, México.

•Senado Nacional de Bolivia (2001), Proyecto de la ley de ordenamiento territorial, Febrero 1, La Paz, Bolivia.

•Tirado, Álvaro (1983), *Descentralización y centralización en Colombia*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, Editorial Oveja Negra.

•Trinca, Delfina (1983) "Organización del espacio-ordenación del territorio: un problema teórico-metodológico", *Revista Síntesis Geográfica*, Escuela de Geografía de la Universidad Central de Venezuela, Vol. VI, No. 13. pp. 13-19.

•Zink, Alfred (1991), *Notas de clase del I Seminario-Taller de Ordenamiento Territorial*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, abril. Bogotá, Colombia.

•Zoido, Florencio (1998), "Geografía y ordenación del territorio." *Scripta Vetera*, edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Barcelona. Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: No. 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, pp. 19-31.

## INFORMACION PARA LOS COLABORADORES

Los trabajos deben acompañarse de una solicitud por escrito dirigida al Director Editorial de la revista y firmada por el autor (es), en la que se indicarán los siguientes datos:

- Título del trabajo.
- Nombre, domicilio y correo electrónico.
- Nombre de la Institución donde labora.

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES.

1. Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos y no deberán someterse para la publicación simultánea a otra revista.
2. *Extensión*: Los trabajos tendrán una extensión de entre 70 y 80 cuartillas, en tamaño carta, a doble espacio.
3. *Ilustraciones*: Los mapas, gráficas, tablas e imágenes, serán numerados según su orden de aparición y debidamente referenciados en el texto, señalando siempre su procedencia o fuente de referencia del autor. Es indispensable que se incluyan, en el caso de las fotografías, originales de buena calidad; y en el caso de cuadros, mapas y otras figuras, se requiere el soporte original acompañado de dos fotocopias. El número de mapas, gráficas, tablas e imágenes no deberá ser mayor

---

de 10 y serán entregados en formato tamaño media carta. Por cuestiones técnicas, la Editorial se reserva el derecho de seleccionar la cantidad de ilustraciones.

4. El trabajo deberá entregarse en diskette 3 ½ pulgadas o en CD y el archivo de texto en Word 6.0. Si las figuras, tablas o mapas se realizaron con algún programa de cómputo específico también deberá precisarse claramente (de preferencia en formato JPG, TIF, etc.). Además se anexarán dos impresiones que cumplan con los requisitos ya señalados.
5. *Autores*: Bajo el título general se colocará el nombre del o los autores, incluyendo a pie de página la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados.
6. *Resumen*: Todos los trabajos deberán incluir un resumen no mayor de 10 líneas sobre el objetivo, método y conclusiones del trabajo, así como las palabras clave dentro del desarrollo del tema.
7. *Notas de pie de página*: Deberán ser numeradas con notación progresiva.
8. *Bibliografía*: Las obras citadas en el texto irán entre paréntesis e incluirán: autor, año y página. Las referencias bibliográficas colocadas a pie de página se presentarán en forma resumida. Las referencias completas se enlistarán al final del trabajo anotando, en caso de libros: autor, año, *título del libro*, editorial y páginas. Cuando se trate de artículos de revistas o capítulos de libro, deberán incluirse los datos del compilador y título general de la obra, así como las

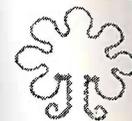
páginas que corresponden al trabajo citado.

9. *Abreviaturas*: Se incluirá un listado de las abreviaturas y su significado, ubicándolo después de la bibliografía consultada.
10. *Datos académicos*: En hoja aparte, deberá incluirse una breve referencia sobre el o los autores, con extensión máxima de 10 líneas, respecto a su formación académica, experiencia profesional más destacable, actual posición laboral, y en su caso, principales publicaciones.
11. El Comité Editorial de GEOCALLI Cuadernos de Geografía decidirá la pertinencia de publicar los originales que se le presenten, atendiendo a las características formales y calidad del contenido. A la brevedad posible se remitirá el dictamen avalado por el Comité Editorial.

**GEOCALLI.** Cuadernos de Geografía.

Departamento de Geografía y Ordenación Territorial.  
Avenida de los Maestros y Mariano Bárcena, 1er. Piso,  
Guadalajara, Jalisco, México. C.P. 44260  
Tel. y Fax. (3) 8193381 y 8193386  
Correo Electrónico: ccf41363@fuentes.csh.udg.mx

El número 13 de *Geocalli Cuadernos de Geografía*, se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2006 en los talleres de la EDITORIAL GRÁFICA NUEVA Pípila # 638. Sector Hidalgo C.P. 44280 Guadalajara, Jalisco  
Tiraje: 500 ejemplares.



**Números anteriores de  
Geocalli Cuadernos de Geografía**

- Núm. 1. Políticas urbanas en Ciudad Guzmán.
- Núm. 2. Análisis territorial de Tonalá.
- Núm. 3. Las regiones geomorfológicas del Estado de Jalisco.
- Núm. 4. Regiones y Globalización.
- Núm. 5. Paisaje, Instrumento de Gestión.
- Núm. 6. Región y Método.
- Núm. 7. Límites municipales en Jalisco.
- Núm. 8. Morfología Urbana y propiedad inmobiliaria.
- Núm. 9. Gestión turística en centros históricos.
- Núm. 10. Usos y funciones en centros históricos.
- Núm. 11. Cartografía del turismo.
- Núm. 12. Mapa social de Guadalajara.

Visítenos en la página: [www.cucsh.udg.mx](http://www.cucsh.udg.mx)