

**Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Arquitectura y Diseño**

**Licenciatura en Administración y Promoción de la Obra
Urbana**

**Unidad de aprendizaje:
Proyectos de Ordenamiento Territorial**

ANTOLOGÍA

Periodo 2018B

Elaboró:

Claudia López Salgado

Azucena Villalva Hernández

Contenido

Introducción	1
Contenido del programa	2
Mapa curricular	5
Unidad 1. Conceptos, orígenes, fundamentos y principios del ordenamiento territorial	6
Unidad 2. Análisis teórico del territorio	94
Unidad 3. Metodologías de Ordenamiento territorial	129
Unidad 4. Experiencias en ordenamiento territorial y analizar las aplicaciones prácticas del ordenamiento territorial	161
Unidad 5. Técnicas para el ordenamiento territorial	243
Referencias	302

Introducción

En el presente siglo, el ordenamiento territorial se ha configurado como una política para coadyuvar a la solución de los problemas territoriales que se presentan en México. Los primeros ejercicios se derivaron del impulso de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Ecología (hoy INEEC) y la Universidad Nacional Autónoma de México, instituciones que generaron los instrumentos base para elaborar los primeros programas de ordenamiento territorial de diferentes entidades federativas y que contó con la participación de las universidades estatales.

Hoy día, este modelo de desarrollo está reconocido como política pública e instrumento de planeación en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que entró en vigor noviembre de 2016. De acuerdo con los teóricos latinoamericanos del ordenamiento territorial, éste tiene diferentes significados, es una categoría analítica, una política, un instrumento de planeación y un modelo de desarrollo que, en términos muy generales, se enfoca a la ocupación y utilización racional del territorio.

El ejercicio de integrar esta Antología tuvo como finalidad el generar un documento soporte para la revisión de los contenidos básicos de la unidad de aprendizaje, por tanto incluye materiales para las cinco unidades temáticas. Antes de cada escrito, se presenta una breve entrada al contenido, así como algunas preguntas que ayudan a realizar una revisión guiada, que a criterio del o la docente pueden dar pauta a integrar reportes analíticos.

Contenido del programa

El plan de estudios de la Licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana, registró una reestructuración en el 2015, en la cual se incluye al Ordenamiento Territorial como uno de los temas en la estructura curricular, en consideración de esto, dentro del área de Urbanismo se incluye la unidad de aprendizaje *Proyectos de Ordenamiento Territorial*, cuyo objetivo es:

Analizar los elementos de la estructura urbana, el espacio vital, los asentamientos humanos, el medio físico urbano, el sentido dinámico e interactivo de los geo-sistemas que componen la unidad territorial y el análisis espacial, así como los modelos conceptuales como base para proponer la estructuración de rutas críticas o sistemas operativos para la generación de escenarios que apoyen la toma de decisiones en materia de Ordenamiento del Territorio tomando en cuenta aspectos naturales, económicos y sociales. (UAEMéx, 2015, p. 4)

La estructura temática está organizada en cinco unidades que son:

Unidad 1. Conceptos, orígenes, fundamentos y principios del ordenamiento territorial
Objetivos: Analizar los conceptos, orígenes, principios y fundamentos del ordenamiento territorial.
Contenidos: <ul style="list-style-type: none">• Concepto de territorio• Conceptos de ordenamiento territorial• Origen y evolución del ordenamiento territorial• Fundamentos y principios<ul style="list-style-type: none">○ Nueva geografía económica○ Desarrollo con enfoque territorial○ Marco jurídico que sustenta al ordenamiento territorial

Unidad 2. Análisis teórico del territorio

Objetivo: Conocer el proceso de urbanización analizado bajo diferentes corrientes teóricas.

Contenidos:

Estructuralismo

Funcionalismo

Escuela Ecológica de Chicago (Daniel Burnham)

- El urbanismo a partir de la Revolución Industrial
- Broadacre city de Frank Lloyd Wright
- Carta de Atenas

Ciudad Jardín Horizontal

- Ebenezer Howard
Welwyn, Inglaterra
Letchworth Garden City

Ciudad Jardín Vertical

- Charles-Édouard Jeanneret (Le Corbusier)
Chandigarh, India
Plan Obus, Argel
Plan Voisin, Paris
- Lucio Costa y Oscar Niemeyer
Brasilia, Brasil

Ciudad Lineal

- Kenzo Tange
Plan de la Bahía de Tokio, Japón

Ciudades verticales

- Arthur Erickson
Vancouver (1955)

Ciudades ortogonales

- Pierre Charles L'Enfant
Washington DC
- New York, USA, (Commissioners' Plan, 1811)
- Canberra, Australia

Ciudades satélites

- Mario Pani
Ciudad Satélite, México

Unidad 3. Metodologías de Ordenamiento territorial
Objetivo: Examinar las metodologías disponibles de ordenamiento territorial.
Contenidos: Metodologías básicas <ul style="list-style-type: none"> • Metodología SEDATU <ul style="list-style-type: none"> Estatad Regional Municipal • Metodología SEDESOL • Metodología SEMARNAT <ul style="list-style-type: none"> Ordenamiento y participación social

Unidad 4. Experiencias en ordenamiento territorial y analizar las aplicaciones prácticas del ordenamiento territorial
Objetivo: Discutir las experiencias en el ordenamiento territorial.
Contenidos: <ul style="list-style-type: none"> • Experiencias europeas • Experiencias latinoamericanas <ul style="list-style-type: none"> ○ Ordenamiento territorial y desarrollo rural • Experiencias en México <ul style="list-style-type: none"> ○ Ordenamiento ecológico ○ Ordenamiento Territorial ○ Ordenamiento territorial y riegos ○ Ordenamiento territorial y turismo

Unidad 5. Técnicas para el ordenamiento territorial
Objetivo: Conocer las técnicas más usuales par el ordenamiento territorial.
Contenidos: Sistemas de información geográfica. Introducción general y conceptual. Indicadores estadísticos e índices compuestos principales.

Fuente: UAEMéx, 2015, p. 5-6.

Mapa curricular

PERIODO 1	PERIODO 2	PERIODO 3	PERIODO 4	PERIODO 5	PERIODO 6	PERIODO 7	PERIODO 8	PERIODO 9	PERIODO 10
Ciudad y Dinámica Urbana 2 2 4 6	Urbanización en México 2 2 4 6						Investigación Urbana 2 2 4 6	Proyecto Integral I 0 0 0 0	Proyecto Integral II 0 0 0 0
Suelo Urbano 2 2 4 6	Vivienda 2 2 4 6	Vialidad y Transporte 2 2 4 6	Equipamiento Urbano 2 2 4 6	Protección Civil 2 2 4 6	Liderazgo y Negociación 2 2 4 6	Integrativa Profesional* - - - 8	Gestión para Tratamiento de Residuos Sólidos 0 0 0 6	Imagen Urbana 0 0 0 6	
Proyectos de Diseño Urbano 0 6 6 6	Proyectos de Ordenamiento Territorial 0 0 6 6	Proyectos de Metropolitización 0 0 6 6	Proyectos y Procesos de Planeación 0 0 6 6	Proyectos de Desarrollo Industrial 0 0 6 6	Proyectos de Sostenibilidad Urbana 0 0 6 6	Proyectos y Diseño de Nuevas Ciudades 0 0 6 6	Proyectos de Planeación y Gestión del Espacio Urbano I 0 0 6 6	Proyectos de Planeación y Gestión del Espacio Urbano II 0 0 6 6	
	Agua 2 2 4 6	Drenaje y Saneamiento 2 2 4 6	Electrificación y Alumbrado Público 2 2 4 6	Temas Selectos de Diseño 0 0 4 4	Temas Selectos APOU I 0 0 4 4	Temas Selectos APOU 2 0 0 4 4	Temas Selectos Municipales 0 0 4 4	Temas Selectos APOU 3 0 0 4 4	
Representación Gráfica por Computadora 0 6 6 6	Digitalización de Planos Urbanos 0 0 6 6	Representación Gráfica 0 0 6 6	Sistemas de Información Geográfica I 0 0 6 6	Sistemas de Información Geográfica II 0 0 6 6	Derecho Procesal Administrativo 4 4 4 8	Política Fiscal y Catastral 2 2 4 6	Ética Profesional - - - 6		
Derecho Urbano 4 4 4 8	Legislación de los Asentamientos Humanos 4 4 4 8	Legislación de la Obra Pública Federal 4 4 4 8	Legislación de la Obra Pública Estatal y Municipal 4 4 4 8	Administración de Obra 0 0 4 4	Principios de Construcción en Edificación 0 0 6 6	Principios de Construcción en Urbanización 0 0 6 6	Proyectos de Inversión Inmobiliaria 0 0 6 6	Evaluación de Proyectos 0 0 6 6	
Administración 0 4 4 4	Administración Urbana Operativa 0 0 4 4	Auditoría en Administración Urbana Operativa 0 0 4 4	Administración de los Servicios Públicos 0 0 4 4	Auditoría de la Administración Urbana de los Servicios Públicos 0 0 4 4	Administración Urbana de la Obra Pública 0 0 4 4	Auditoría en Administración Urbana de la Obra Pública 0 0 4 4	Reingeniería Administrativa 2 2 4 6	Gestión Financiera de Proyectos 0 0 4 4	
Estadística Inferencial 2 2 4 6	Contabilidad 2 2 4 6	Matemáticas Financieras 0 0 4 4	Finanzas 0 0 6 6	Participación Ciudadana 0 0 4 4	Sociología Urbana 4 4 4 8	Desarrollo Social 0 0 4 4			
		Inglés 5 2 2 4 6	Inglés 6 2 2 4 6	Inglés 7 2 2 4 6	Inglés 8 2 2 4 6	Concesión de los Servicios Públicos 2 2 4 6	Economía Urbana I 2 2 4 6	Economía Urbana II 0 0 6 6	
HT 10 HP 22 TH 32 CR 42	HT 12 HP 24 TH 36 CR 48	HT 18 HP 26 TH 36 CR 46	HT 10 HP 28 TH 38 CR 48	HT 4 HP 32 TH 36 CR 40	HT 12 HP 24 TH 36 CR 48	HT 6 HP 30 TH 36 CR 44	HT 8 HP 30 TH 38 CR 46	HT 0 HP 41 TH 41 CR 41	HT 0 HP 9 TH 9 CR 38

SIMBOLOGÍA	
HT	Horas Teóricas
HP	Horas Prácticas
TH	Total de Horas
CR	Créditos

PARÁMETROS DEL PLAN DE ESTUDIOS	
Núcleo Básico cursar y acreditar 19 UA	30 / 54 / 54 / 114
Núcleo Sustantivo cursar y acreditar 34 UA	34 / 126 / 150 / 194
Núcleo Integral cursar y acreditar 17 UA + 2 Actividades Académicas	6 / 34 / 34 / 70 / 20
Núcleo Integral acreditar UA	0 / 0 / 0 / 20
Total del Núcleo Básico 19 UA para cubrir 114 créditos	
Total del Núcleo Sustantivo 34 UA para cubrir 194 créditos	
Total del Núcleo Integral 17 UA + 2 Actividades Académicas para cubrir 134 créditos	

TOTAL DEL PLAN DE ESTUDIOS	
UA Obligatorias	65x2 Actividades Académicas
UA Operativas	5
UA a Acreditarse	70x2 Actividades Académicas
Créditos	442



Unidad 1. Conceptos, orígenes, fundamentos y principios del ordenamiento territorial

Concepto de Territorio

En este artículo, Gilbert Vargas expone diversos argumentos que dan cuenta de la evolución del concepto de espacio geográfico y de las diferencias con el concepto de territorio. Podrás observar a lo largo de tu lectura, los cambios en el pensamiento científico de la relación entre el espacio y las personas.

A continuación se presentan algunas preguntas que pueden guiar la lectura del artículo.

Preguntas:

1. ¿Qué es el espacio geográfico?
2. ¿Qué es el territorio?
3. ¿Cuáles son las diferencias entre espacio geográfico y territorio?
4. ¿La Geografía es la única disciplina que estudia el espacio geográfico?



Reflexiones

ISSN: 1021-1209

reflexiones.fcs@ucr.ac.cr

Universidad de Costa Rica

Costa Rica

Vargas Ulate, Gilbert
ESPACIO Y TERRITORIO EN EL ANÁLISIS GEOGRÁFICO
Reflexiones, vol. 91, núm. 1, 2012, pp. 313-326
Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72923937025>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ESPACIO Y TERRITORIO EN EL ANÁLISIS GEOGRÁFICO

SPACE AND TERRITORY IN THE GEOGRAPHIC ANALYSIS

Gilbert Vargas Ulate¹
gilberto.vargasulate@ucr.ac.cr
gilvarul@gmail.com

Resumen

La geografía es una ciencia espacial. Desde el nacimiento de la geografía física con Alejandro Von Humboldt, el espacio ha sido un concepto ligado a la geografía y es durante el siglo XX que se dan diferentes enfoques y concepciones del espacio geográfico que se resumen en dos. En el primero los geógrafos tuvieron una marcada inclinación por la naturaleza o factores físicos y tratan de explicar que el paisaje o conjunto observado es producto de una interacción de los elementos físicos como el relieve, la geomorfología, el clima, el suelo y la vegetación. En el segundo enfoque, el geógrafo considera como fundamental al individuo y a la sociedad que transforma, vive y construye el espacio.

Palabras claves. Geografía, espacio, territorio, paisaje, epistemología

Introducción

La misma etimología de la palabra geografía, 'geos' tierra y 'graphos' escritura o descripción de la Tierra hace referencia al espacio de la Tierra, por lo tanto, los geógrafos estudian la superficie terrestre, la diversidad de sus paisajes y la distribución de los procesos, fenómenos y hechos que se ubican en el espacio terrestre, sea este un continente, una zona latitudinal, una región, un país o un espacio local.

Schaefer (1988) dice que el filósofo alemán Kant convertido en geógrafo, en una obra de 1756, llamada *Geografía física* defiende el carácter de excepción de la geografía, porque ella estudia fenómenos muy heterogéneos que son irrepetibles y únicos en el espacio. Posteriormente, Humboldt (1845) creador de la geografía física, consideraba la geografía como una ciencia sintética, que trabaja con fenómenos diversos, pero

teniendo por objeto la localización. La geografía como ciencia de síntesis y de localización, busca las conexiones y relaciones entre los fenómenos que por fuerza que los animan se expresan en la superficie terrestre (1845).

No cabe duda que desde su origen mismo hasta la geografía física de Alejandro Von Humboldt, el espacio ha sido un concepto ligado a la geografía. A partir del siglo XX, se van a dar diferentes enfoques y concepciones del espacio geográfico que se pueden resumir en dos enfoques: en el primero los geógrafos tuvieron una marcada inclinación por la naturaleza o factores físicos y tratan de explicar que el paisaje o conjunto observado es producto de una interacción de los elementos físicos como el relieve, la geomorfología, el clima, el suelo y la vegetación. En el segundo enfoque, el geógrafo considera como fundamental al individuo y a la sociedad que transforma, vive y construye el espacio y es de nuestro interés estudiar estos cambios desde el concepto de espacio físico hasta el territorio como espacio vivido y construido.

1. Escuela de Geografía, Universidad de Costa Rica

El espacio geográfico en la geografía

Los fundamentos naturalistas de la geografía de inicios del siglo XX se fundamentaron en los naturalistas alemanes Alejandro Von Humboldt y Vladimir Koppen, así como el inglés Charles Darwin (1998). Humboldt (1845) se interesó por la globalidad, los tipos de relaciones y los fenómenos de la vida que se daban en la naturaleza, constituida ésta, por las pendientes, tipos de rocas, temperatura, masas de aire, hidrología, suelo y vegetación que actuaban en la superficie terrestre. Vladimir Koppen, citado por McKnight y Darrel (2008) propone una zonificación climatólogica de la superficie terrestre basada en las variables temperatura y precipitación promedio anual y Charles Darwin definió la geografía como 'como ciencia de la superficie terrestre', es claro que el concepto de espacio se reducía a la superficie terrestre y a la interacción de los elementos físicos.

Los fundamentos naturalistas fueron el fundamento en la *Geografía humana* de Federico Ratzel (1914) quien decía que 'la geografía del hombre no podrá tener una sólida base científica hasta que se sitúen como piedra angular de sus fundamentos las leyes generales que regulan la difusión de toda la vida orgánica sobre la Tierra' y agregaba que la científicidad de la geografía humana se logra cuando se reconoce la ley de evolución de la especie como ley natural que regula y determina toda la dinámica social. En la corriente determinista de Ratzel el ser humano y las sociedades son un objeto del medio natural, prueba de ello es cuando menciona que 'si la humanidad constituye un todo, por más que éste sea múltiple en sus manifestaciones, esas múltiples manifestaciones y situaciones evolutivas deben explicarse en función de las circunstancias geográficas exteriores.

La noción de espacio y de posición que son fundamentales en la geografía ratzeliana interfieren continuamente en la dinámica de las sociedades y prueba de ello, es cuando dice 'la aparente libertad del hombre aparece aniquilada. El territorio, siempre es el mismo y siempre situado en el mismo lugar del espacio, sirve de soporte rígido a las aspiraciones de los hombres y cuando se les ocurre olvidar este sustrato les hace

sentir su autoridad y les recuerda, mediante serias advertencias que toda la vida de la sociedad tiene sus raíces en la tierra. (Ratzel, 1914).

A finales del siglo XIX, aparece Eliseo de Reclus que reacciona contra el determinismo geográfico de Ratzel. Besse (2006) considera a Reclus como uno de los representantes de la minoritaria geografía militante o socialista francesa, que heredó de la ilustración el carácter emancipador y cosmopolita, mientras que la mayoría de geógrafos se alineaban con una geografía ligada al colonialismo de las potencias europeas. Eliseo Reclus (1910) crítica fuertemente la geografía colonial cuando dice que rompe el equilibrio individuo – individuo porque los que mandan intentan seguir siendo los amos, mientras que los sojuzgados se esfuerzan por reconquistar la libertad o se someten, habiendo agotado su fuerza de lucha.

Con Eliseo de Reclus (1965) el espacio dejó de ser sinónimo de componente físico y paso a ser un elemento de acción combinada con las personas, que construyen su espacio. Reclus (1965) describe esta nueva relación de la forma siguiente 'ninguna evolución de los pueblos puede ser creada si no es por el esfuerzo individual; es en la persona humana, elemento primario de la sociedad donde hay que buscar el choque impulsivo del medio, destinado a traducirse en acciones voluntarias para extender las ideas y participar en las obras que modificaran el aspecto de los pueblos. El equilibrio de las sociedades no es inestable, más que por la traba impuesta a los individuos, su franca expansión y la sociedad libre se establece por la libertad dada en su desarrollo completo a cada persona humana, primera célula fundamental. Con el hombre nace la voluntad creadora que construye y reconstruye el mundo'. En este caso debemos entender por mundo el espacio geográfico.

El abandono del determinismo natural, continuó con Paul Vidal de la Blanche quien reconoce el papel de la libertad humana en relación con las condiciones del medio físico y consideró que el medio natural provee múltiples posibilidades a las sociedades, por ello, Lucien Febvre (1922) denomina esta perspectiva como posibilismo.

Vidal de la Blanche (1922) creó el concepto de género de vida que lo define como 'como el conjunto de acciones y características de un grupo social, relacionadas funcionalmente y representadas por las tradiciones y costumbres que expresan la forma en que el grupo se adapta a las condiciones del medio geográfico. El género de vida se representa en una unidad espacial que es la región .

La región como unidad espacial se convierte en el principal objeto de estudio de la geografía. La región es el espacio general que está formado por unidades espaciales que tienen características homogéneas, propias y únicas y que tienen autonomía funcional (Vidal de la Blanche, 1922). La región adquiere la mayor importancia en Vidal de la Blanche y la dicotomía entre lo humano y lo físico queda subyacente al tratamiento regional. El estudio del espacio como región geográfica se convierte en la mera suma de las partes o con énfasis en la región natural, pero no logra un estudio integrador.

El dominio colonial europeo en África, durante la primera mitad del siglo XX, estimuló la geografía regional en las colonias por medio de la llamada geografía colonial (Vargas, 2007). La geografía regional colonial tuvo un enfoque naturalista, donde el mayor interés estuvo en la descripción del clima, las especies vegetales, el relieve, el suelo y los minerales con el propósito de reconocer la riqueza y el comercio por parte de las potencias coloniales (Vargas, 2007).

La región como espacio geográfico se constituyó en un objeto dominante, exclusivo y el fin último de la geografía durante la primera mitad del siglo XX, e incluso en Costa Rica durante toda la segunda mitad del siglo XX.

El espacio geográfico y el enfoque ecológico

La dicotomía de lo natural y lo humano fue lo característico en el estudio del espacio como región geográfica, pero su enfoque fue muy limitado, ya que el espacio geográfico se redujo al medio natural.

Este enfoque separatista de lo humano y lo natural en el espacio fue roto por Max Sorré (1943) en su enfoque de la geografía como

ecología humana. Sorré (1943) decía 'que la geografía, particularmente la humana es una ecología del hombre, apoyada en bases que varían según el grado de participación, más o menos activa del hombre y de las sociedades'. La base del planteamiento de Sorré es considerar al ser humano como un organismo viviente sometido a un conjunto de condiciones de existencia muy variadas dentro del espacio terrestre y que reacciona ante lo que él llama excitaciones del medio natural, que en realidad son los cambios que se producen en la naturaleza.

Para Sorré (1943) la geografía debería estudiar las formas por las cuales los hombres organizan su espacio, considerando el espacio como la morada del hombre y para ello desarrolló el concepto de hábitat, el cual lo usa indistintamente con el de ecúmene. El hábitat en Sorré es el área habitada por una comunidad, la cual la ha organizado, por lo tanto se trata de una forma humanizada del espacio que expresa sus múltiples relaciones entre el ser humano y el ambiente que lo envuelve.

En este enfoque de estudiar los fenómenos geográficos en su totalidad y en sus interrelaciones sobresalieron los alemanes Alfred Hettner y Carl Troll. Hettner, (1982) en su estudio titulado 'La naturaleza de la geografía y sus métodos ' , publicado originalmente en alemán en 1927, menciona que la geografía es una ciencia corológica que se ocupa de la ordenación del espacio terrestre y que no es posible llevar a cabo un estudio geográfico mediante limitaciones de la naturaleza o del hombre.

Hettner (1982) al estudiar el espacio donde se producen las relaciones de las sociedades y la naturaleza se adelantó más de medio siglo, al dar a conocer el concepto de ordenamiento del territorio y decía que la ordenación de las cosas en el espacio y la consideración de las relaciones espaciales son parte de las ciencias corológicas, por lo tanto de la geografía y ampliaba su argumentación al mencionar que la realidad es un espacio tridimensional, en donde vemos en primer lugar, las conexiones de una interrelación material , en segundo lugar vemos el desarrollo en el tiempo y tercer lugar la distribución y el orden en el espacio (Hettner,1982) .

El espacio como análisis integrado del medio físico

El análisis integrado de los elementos que constituyen el medio físico dentro del espacio geográfico nace en la Unión Soviética y se fundamenta a nivel conceptual en el sistema como unidad de funcionamiento (Bertalanfy, 1994) y en la ecología.

La llegada del régimen comunista a partir de 1917, en la Unión Soviética hace que los estudios geográficos adquieran un carácter práctico y adaptado al materialismo marxista, de esta forma, el paisaje de los soviéticos se define como la descripción morfológica de la estructura del paisaje, que era fundamentalmente utilitaria. (Dokuchaiev, 1948 y Solntsev, 1949). Los geógrafos físicos rusos se enfrentaron al gran reto de conocer, analizar y representar un espacio geográfico soviético muy extenso, heterogéneo y poco conocido, por lo que el estudio de la morfología del paisaje a diferentes escalas permitió la cartografía de unidades espaciales definidas por medio de factores físicos, que constituyeron la base de la planificación y ocupación del espacio soviético al Este y Sur de los montes Urales.

Rougerie y Béroutchachvili (1991) y Solntsev (1949) definen el paisaje como un complejo espacial – territorial que contiene un conjunto de sistemas espaciales homogéneos menores que se desarrollan en condiciones naturales más o menos complejas. Dos acotaciones importantes a ésta definición son: primero que el concepto ´ territorial ´ se refiere al concepto político de territorio y segundo que las unidades espaciales de orden menor eran conocidas como facies que se convierten en el núcleo principal de análisis.

El análisis del espacio y del paisaje en la Unión Soviética se constituyó en el principal estudio de la geografía física, por lo que desaparecen completamente los elementos antrópicos. Los geógrafos soviéticos rechazan la inclusión de los factores antrópicos y resaltan que los trabajos geográficos debían de ser prácticos y describir la realidad objetiva que beneficiaba a la geografía (Guerasimov, 1956 y Frolova, 2002).

La primera transformación conceptual del término paisaje se presentó con Carl Troll (1950) quién utilizó por primera vez la expresión

ecología del paisaje y la definió como el estudio de toda la complejidad de relaciones causa – efecto que existen entre las comunidades de seres vivos, incluida la sociedad y sus condiciones ambientales en una sección específica de paisaje.

Para Troll (1950) las unidades de paisaje tienen tamaños muy variados en el espacio y abarcan desde escalas que comprenden el conjunto de tierras emergidas o zonas latitudinales de paisajes hasta espacios muy pequeños que engloban decenas de metros cuadrados, conocidos como ecotopos. Todo paisaje se le presenta al geógrafo con sus distintos elementos, tanto visibles como invisibles que se encuentran en una relación funcional. En este enfoque funcional participan todos los geofactores tanto, los naturales o físicos como el clima, suelo, pendiente, relieve, vegetación como los culturales. La ecología del paisaje considera al ser humano y la sociedad como integrante del paisaje el cual destruye, transforma, modifica y construye nuevos paisajes, siendo este su principal aporte.

Este fundamento epistemológico de integrar en el análisis del espacio tanto elementos físicos como humanos continuó con Juillard (1972) que al estudiar el espacio agrícola y rural de Francia y aplicando la teoría de sistemas dice que el paisaje ´ expresa el estado momentáneo de ciertas relaciones de un cierto equilibrio, inestable entre condiciones naturales, técnicas de transformación, tipos de economía, estructuras demográficas y sociales del grupo humano. Además cada paisaje, incorpora una cantidad variable de acondicionamientos heredados de combinaciones anteriores. En Juillard (1974) el espacio ya no se concibe como una yuxtaposición de áreas más o menos extensas, sino como el campo de acción de flujos de todo orden y son estas fuerzas las que interesan al geógrafo en la medida en que se combinan para traducirse en una cierta organización del espacio.

El estudio del paisaje sigue igualmente enfoques más cuantitativos que plantean el estudio del espacio desde la teoría de sistemas, lo que con lleva una fuerte crítica a la arbitrariedad con que los geógrafos físicos seleccionaban y recogían los datos en terreno. El primer estudio de este tipo se dan en Inglaterra con Chorley y Kennedy (1971), en su obra *Physical geography*:

A *sistems Approach Geography* y luego con Benet y Chorley (1978) que intentan demostrar las ventajas de aplicar la teoría de sistemas en el estudio integral de los problemas del medio ambiente.

En la Unión soviética, Victor Sochava (1978) introduce nuevos conceptos al estudio del paisaje y propone la teoría del geosistema o sistemas de los elementos naturales. La concepción de geosistema se desarrolla en varios niveles: los geosistemas naturales, los socioeconómicos y los antropocológicos considerados como sistemas espaciales y temporales que se forman en un determinado espacio, durante el proceso de interacción entre la sociedad y la naturaleza, relación que es atravesada por un flujo e intercambio de materia. El concepto de geosistema constituyó un elemento fundamental que permitió considerar a la naturaleza como una totalidad esencial para el análisis de la cuestión ambiental en cualquier espacio o extensión sobre la superficie terrestre.

El aporte dado por Sochava influye en forma determinante en la geografía francesa, en especial en la geomorfología dinámica de Jean Tricart y la geografía de Georges Bertrand.

Los estudios integrados del medio de Jean Tricart se basan en los aspectos geomorfológicos. Tricart (1973 y 1979) puntualizó el medio natural como una interface entre la superficie terrestre, las aguas y la atmósfera y es en esta interfase de relaciones donde se concentran los seres vivos. El espacio terrestre donde se producen estas interrelaciones es denominado por Tricart (1969) como *la epidermis de la Tierra* porque es sobre la capa más externa y superficial de la superficie terrestre que se produce una interacción entre tres esferas inorgánicas que son la hidrósfera, la litósfera y la atmósfera y de ésta interrelación se forman los suelos, se modela el relieve y se elaboran los materiales como las formaciones superficiales que resultan de la modificación de las formaciones geológicas (rocas); e igualmente se forma la biosfera o ecósfera o unidad de la vida. En síntesis, Tricart trata de estudiar en el espacio terrestre los procesos y mecanismos del modelado, donde la influencia climática ejerce un rol principal.

Georges Bertrand con un marcado enfoque biogeográfico y ecológico considera que el paisaje no es simplemente la suma de unos elementos geográficos incoherentes. Es el resultado,

sobre una porción de espacio, de la combinación dinámica y, por lo tanto, inestable, de elementos físicos, biológicos y antrópicos que interactuando dialécticamente los unos con los otros hacen del paisaje un conjunto único e indisoluble en continua evolución (Bertrand, 1968).

A nivel teórico, Bertrand (1968) considera que el análisis del paisaje no solo comprende el paisaje natural, sino la totalidad del paisaje, incluyendo todas las huellas de la acción antrópica; sin embargo, se contradice cuando menciona que los paisajes humanizados presentan problemas muy específicos y son de difícil integración. En otro estudio, da a conocer que el paisaje es, por definición, una porción de espacio material, en consecuencia el análisis espacial tiene un papel básico en la clasificación de los medios y agrega que la *ciencia del paisaje* es, ante todo, el estudio de los paisajes actuales en sí mismos y por sí mismos, sin que la acción antrópica sea más que un elemento entre otros dentro de la combinación ecológica. (Bertrand, 1972)

En realidad, los estudios de paisaje en Bertrand son definitivamente espaciales, a aspecto que se refleja en la cartografía del paisaje, sin embargo, presenta un enfoque sistémico a nivel de los elementos naturales del paisaje, no integrando la sociedad y su participación histórica, tal es el caso del estudio del geosistema de las montañas Cantábricas en España (Bertrand, 1972a); lo que tratamos de decir es que el análisis sistémico e integrador postulado por Georges Bertrand no se cumple al no integrar la sociedad a la dinámica del paisaje.

El análisis integrado del paisaje presenta limitaciones y quizá la principal es que se limita a la dialéctica de los espacios naturales y no se interesa por el estudio de la organización espacial y temporal de los paisajes culturales o humanizados, y en caso que se traten los elementos culturales, sólo aparecen de forma secundaria.

Otra limitación es que la representación geosistémica del paisaje simplifica la realidad, al ser remplazado por un modelo medioambiental predominantemente cuantitativo y abstracto (Richard y Beroutchachvili, 1996) y para la elaboración del modelo se necesitan gran cantidad de datos que en la mayoría de los casos no disponen las instituciones, excepto las instituciones geográficas

en la antigua Unión Soviética. Bertrand y Bertrand (2002) agregaba que todos los modelos del medio ambiente son simplificaciones de la realidad espacial.

Los nuevos métodos como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), aplicados al geosistema permiten modelizar los procesos ambientales y la dinámica de los paisajes y establecer una jerarquía de factores y parámetros; igualmente la aplicación continua de la teledetección y la cartografía digital adquieren una sobrevaloración y aplicación en el análisis del paisaje y se olvida, que solo son instrumentos complementarios y auxiliares en el análisis del espacio geográfico. Además, en muchos casos, la dinámica del paisaje representada por medio de programas de cartografía digital se convierte en una sucesión de polígonos indicadores del uso de la tierra y donde el paisaje como unidad integradora y sistémica no se considera, en especial lo que se refiere a la participación de la sociedad en la construcción histórica y compleja del paisaje.

El espacio geográfico en la geografía cultural

El aspecto humano y el factor antropológico, como ya lo hemos visto fue estudiado en geografía tanto por deterministas como Federico Ratzel (1914) y Ellen Churchill Semple (1911) y posibilistas como Vidal de la Blanche (1922) y en ambos casos la tradición espacial se fundamentó en la localización y distribución de los fenómenos sean de tipo físico o humano.

La geografía humana está marcada durante toda la segunda mitad del siglo XX, por la obra de Carl Sauer, creador de la llamada Geografía cultural. En su libro *Morfología del paisaje* (Sauer, 1925) propuso que la geografía debía describir el paisaje formado por los elementos tanto de origen natural como cultural y decía que el interés de la geografía estaba en estudiar áreas o espacios bien definidos llamados paisajes, donde se analizan los fenómenos que lo definen.

Los fenómenos que componen el espacio no solo se clasifican, sino que están asociados y son interdependientes y decía que descubrir las conexiones de los fenómenos y su orden en

el espacio es una tarea científica del geógrafo (Sauer, 1925).

Sauer publica en 1963, el libro *Land and life*, donde reitera que la unidad espacial que estudia la geografía cultural es el paisaje o área cultural. Sauer deja claro que toda área cultural es el resultado de un proceso histórico en el que han participado sucesiones de culturas y que ello hace necesario que el geógrafo recurra a métodos históricos para logra un buen tratamiento de los fenómenos en el espacio.

En síntesis, la geografía cultural de Sauer afirmaba que era indispensable estudiar la especificidad de las diferentes áreas culturales, describiendo en la medida de lo posible, los rasgos visibles y evolución en el tiempo, para él la cultura era una realidad superior que se imponía al individuo, quien poco podía hacer para modificar el paisaje. (Sauer, 1972). La geografía cultural se ocupa de la diferenciación en áreas de las actividades humanas que no dependen de estímulos físicos, sino de hábitos adquiridos que constituyen la cultura y en cualquier momento dado el grupo ejerce opciones de conducta que proceden de actitudes y debilidades que ha aprendido (Sauer, 1940), lo que lleva al concepto de área cultural.

El área cultural, en tanto que comunidad, con una forma de vida, es un crecimiento que ocurre en un espacio u hogar particular, una expresión histórico – geográfica, donde su modo de vida, economía es su manera de maximizar que busca y de minimizar los esfuerzos que invierte en ello y esto es por lo tanto, lo que significa adaptación ambiental.

La nueva concepción del espacio en la geografía humana

La geografía humana se renueva a finales de la década de 1970 y el espacio geográfico estudiado por la *'nueva geografía'* no está formado únicamente, por elementos físicos o naturales, sino que se concibe como un espacio poblado por personas que establecen lazos entre sí y cuando estas relaciones son duraderas se establecen redes que son realidades sociales y materiales que organizan el espacio (Claval, 2002).

Este nuevo enfoque de la geografía humana se inclina hacia el estudio de las sociedades

como lo hizo Bruhnes (1954), o los geógrafos marxistas como Harvey (1969) y Lacoste (1965), cuyos enfoques se reflejan muy bien en la revista *Antipode* en los Estados Unidos y la revista *Herodoto* en Francia, dentro de este planteamiento sobresale en la geografía latinoamericana Milton Santos (1975). Otro tipo de análisis lo lleva a cabo Bunge (1962) por medio de la teoría del lugar central y el análisis espacial.

Es importante resaltar el aporte del sueco Torsten Hagerstrand (1968) quien propuso sistematizar la biogeografías cotidianas de las personas dentro de una comunidad urbana, como si fuesen geografías individuales y elaborar los recorridos realizados por las personas por medio de mapas espaciales y temporales que transmitía la experiencia espacial. Hagerstrand analiza los hechos sociales como lo viven los seres humanos diariamente, dando seguimiento a sus acciones individuales, que una vez localizadas como grupo forman la base de la vida social y de la realidad cultural. Este mismo enfoque fue continuado por el francés Armand Frémont (1976) en su obra *La région. Espace vécu*.

El interés de la geografía humana con Carl Sauer fue estudiar la cultura como realidad superior al individuo, mientras que en este momento se da importancia al individuo y a la comunidad como agente que transforma, vive y modifica el espacio y a esta nueva orientación fue lo que Claval (1995) llamó *etnogeografía* que hace referencia a la manera en que las distintas sociedades ordenan y reordenan el espacio.

Claval (1995) dice que cuando un grupo social se instala en un espacio y establece un paisaje, tiene que cumplir las siguientes condiciones: 1. Debe reconocerse en el paisaje, 2. orientarse a partir de él, 3. marcar su territorio, 4. nombrarlo y 5. Institucionalizarlo.

Reconocerse en el paisaje, según Claval (1995) consiste en reconocer un sitio o lugar lo que implica descubrir las raíces que nos ligan a él. El reconocimiento es el resultado de una relación sensorial con el espacio y que va más allá del vínculo familiar, aspecto que fue muy bien tratado en la obra de Yi Fu Tuan (1974 y 1976) y que veremos más adelante. Reconocerse como grupo en un determinado lugar es comenzar a definir una identidad entre la sociedad y el espacio.

Orientarse a partir del paisaje implica hacia donde moverse en el interior del espacio en el que nos reconocemos; también implica saber donde están los objetos con respecto a otros en el interior y en el exterior del espacio inmediato. La forma de orientarse en Costa Rica, única en el mundo, por medio de la 'dirección a la tica' es una forma de reconocimiento del espacio.

Marcar el lugar es una actividad que consiste en implantar sobre el espacio rasgos artificiales que permitan hacer más evidente el sistema de orientación, cualquiera que se (mojones, señales, construcciones, ríos, cerros u otros).

Nombrar el lugar consiste en generar una toponimia que habla en ocasiones de las propiedades del sitio; nombrar los lugares, decía Claval (1995) es impregnar de cultura y poder el espacio. La toponimia nos da cuenta de migraciones de pueblos, conquistas, colonizaciones, cambios de lenguas, valorización de la tierra y etapas sucesivas del desarrollo cultural (Quesada, 2006). El estudio de los topónimos para las provincias de Costa Rica ha sido realizado por Flor Garita (1999 y 1998).

Institucionalizar un lugar quiere decir conferirle un significado colectivo, fundarlo por medio de un ritual, festejarlo mediante repeticiones cada año, crearle una historia o leyenda, dotarlo de una memoria, racionalizarlo para su administración y aprovechamiento, distribuir cargos dentro de la jerarquía, diseñar iconos, componer cantos comunes, sistematizar el lenguaje, cocinar platillos con ingredientes locales.

El geógrafo estadounidense de origen chino, Yi Fu Tuan da un gran y original aporte al estudio del espacio desde lo que él llamo la geografía humanista, en especial en el trabajo de la experiencia humana en el espacio y lugar.

Tuan (1974) analiza las relaciones afectivas de los seres humanos con los lugares, haciendo énfasis en las percepciones, las actitudes y las valoraciones del ambiente; y en las manifestaciones y consecuencias de la experiencia estética de sentir amor y afecto por un lugar. En su libro *Space and place*, Tuan (1977) considera el lugar, el espacio y la experiencia como los conceptos claves de su argumento y los define así. *El lugar* es una clase especial de objeto cargado de significado, como un rincón, una casa, una esquina, el

barrio, la región, el país o el planeta. *El espacio* es una entidad geométrica abstracta definida por lugares y objetos, es una red de lugares y objetos que las personas pueden experimentar directamente por medio del movimiento, el desplazamiento, el sentido de dirección, de la localización relativa de objetos y lugares y de la distancia que los separa y los relaciona; por último, *la experiencia* es tanto sensación como pensamiento y se refiere a las diferentes formas en que una persona conoce y construye la realidad en el espacio. La experiencia o conocimiento del espacio no solo involucra el sentido de la vista que provee la percepción tridimensional, y es por esencia el sentido especializador, también para conocer el espacio participan el gusto, el olfato, el oído y la sensibilidad de la piel que si bien no permiten una experiencia espacial directa, en combinación con la vista y el tacto enriquecen la aprehensión del carácter espacial y geométrico del mundo.

Tuan (1977) critica fuertemente a los geógrafos que se apropian del término de espacio como concepto únicamente geográfico y lo definen como un conocimiento derivado particularmente de libros, mapas, fotografías, imágenes satélites o trabajos de campo muy bien estructurados que generan datos experimentales, pero que no toman en consideración al ser humano que vive y construye el espacio en relación con otras personas, porque el espacio hay que vivirlo a plenitud. Tuan (1977) agrega que el lugar, esta definido por la perspectiva empírica que las personas tienen de un espacio, es decir por las experiencias de quienes ocupan el espacio que hacen que ese lugar sea significativo para ellos. En síntesis, Tuan (1977) estudia las relaciones de las personas con la naturaleza, su conducta geográfica, sus sentimientos e ideas respecto al espacio y lugar. El estudio de este tipo de relación entre la sociedad y la naturaleza es importante porque crea conciencia en las personas como agentes geográficos que transforman y modifican la naturaleza.

Tuan (1974) introduce el concepto de *Topofilia*. Este concepto es definido como el sentimiento de apego que liga a los seres humanos a aquellos lugares con los cuáles, por una u otra razón se sienten identificados y generan un poderoso instinto de pertenencia al mundo, o si

se prefiere, se apropian del espacio que ha sido producto de su propia construcción.

Claval (2001) considera que la geografía humanista de Yi Fu Tuan es un aire de frescura en una disciplina (la geografía) que había sido tomado por los números y modelos estadísticos, mientras que la geografía humanista habla de las personas, de la sociedad, de sus fantasías, de sus sueños, de lo que ellos cantan, de los poemas y de lo que ellos reconocen en la construcción diaria y dinámica del espacio.

El espacio y la geografía del territorio

En Francia, a partir de 1980 se produce una renovación de la geografía, en especial por el apogeo del paradigma de análisis espacial en menoscabo de la geografía regional universal y tradicional, la cuál casi quedo en el olvido. Igualmente, se reflexionó sobre una metodología renovada de los conjuntos espaciales que anteriormente fueron conocidos como región, territorio o país. Este nuevo paradigma, de análisis espacial es lo que Elissalde (2002) llamo la *geografía de los territorios*.

La palabra *´Territorio´* fue utilizada en los estudios geográficos de manera muy descuidada o negligente y en forma constante y redundante seguía la antigua tendencia temática de la geografía regional. El uso actual de la término territorio, se ha convertido, como todos los términos que el geógrafo usa en su lenguaje, en una palabra con múltiples significados y que es utilizado por otras disciplinas de las ciencias sociales como la sociología, antropología, psicología, trabajo social, historia y las ciencias políticas. Este aspecto fue muy claro en el Simposio *´Los muchos contextos del espacio´*, organizado en la Facultad de Ciencias Sociales por la Universidad de Kansas y la Universidad de Costa Rica, en enero del 2011.

El territorio está en el centro de representaciones de la complejidad que nos rodea, es en primer lugar el espacio geográfico, pero espacio podría limitarse al medio físico, es decir a lo que nos rodea; pero, el término de territorio es más amplio que el de espacio físico, porque combina el medio físico natural y el ordenado o

humanizado, que comprende a las personas que se apropian de él (Raffestin, 1986).

Debemos de tener claro que existe espacio dentro de un territorio y en definitiva la referencia espacial es primordial. Hay autores que califican de primer golpe el territorio como el espacio mismo, donde ambos conceptos son considerados casi como sinónimos por Frémont (1976); Brunet, Ferras y Théry (1992) y Pumain y Saint Julien (1997). Como antípoda, están los que consideran el territorio como la materialización del entendimiento del poder (Micoud, 2000) o lo entienden como la apropiación que hacen grupos de individuos, encerrando el territorio entre límites administrativos muy rígidos, que es dominado por el Estado que controla, mantiene su integridad, ejerce una autoridad y una competencia. Este tipo de definición de territorio se basa en la noción de propiedad y de administración que asegura el control (Sack, 1986 y 1997; Pichemel y Pichemel, 1997). En una posición intermedia está Di Meo (1998 y 1998a) quién considera que el territorio se fundamenta en la existencia de un espacio social y un espacio vivido que se impregna de valores culturales reflejando, para cada uno de los territorios, la pertenencia a un grupo social. Debarbieux (1999), menciona que el espacio está formado por individuos en función de sus acciones y de sus intenciones y D'áquino (1991) dice que la referencia de un territorio no es su límite físico, sino la red extremadamente densa de interrelaciones que establecen las personas.

Raffestin (1986) da a conocer que los procesos de organización territorial deben analizarse en dos niveles distintos que funcionan de manera interactiva. Un primer nivel esta constituido por las acciones de la sociedad sobre la base material de sus existencia y un segundo nivel que son los sistemas de representación, ya que son sus ideas las que guían las intervenciones humanas en el espacio terrestre. Los ordenamientos territoriales resultan de la semiotización de un espacio progresivamente traducido y transformado en territorio; en otras palabras el estudio de los signos, estructuras y la relación entre la sociedad y el espacio terrestre producen el territorio (Moine, 2007).

Los geógrafos franceses establecen una amplia caracterización del territorio, entre ellas las siguientes: el territorio comprende el espacio

geográfico; el territorio es vivido no solamente en el espacio, sino como un sistema dentro del cuál las personas evolucionan, viven e influyen en el territorio y este influye en la sociedad; el territorio no es un derivado del espacio, es un espacio organizado, ordenado, producto de las interrelaciones entre los actores y es un ingrediente indispensable en la visibilidad, legibilidad y por tanto, en la comprensión de las cosas.

Llama la atención que estas características dadas por los geógrafos franceses ya habían sido estudiadas y tratadas por el geógrafo Yi Fu Tuan (1974 y 1977), sin embargo, lo planteado por Tuan en su geografía humanista no aparece como referencia en ninguna obra de los geógrafos franceses, excepto en los estudios de Paul Claval (2001 y 2010).

A manera de conclusión. Una interpretación del espacio

El espacio es un conjunto concreto, objetivo de localizaciones materiales de naturaleza muy variada que involucra actividades humanas como el uso de la tierra, urbanas, topográficas, biogeográficas, de servicios, de hábitats y de relaciones muy diversas. Estas actividades se localizan y se estructuran en organizaciones espaciales, de extensión variada que comprenden escalas desde el nivel local al mundial, los cuales son conectadas por flujos de energía y materiales.

El espacio geográfico es visto y estudiado a partir dos elementos que son los elementos físicos del medio y la sociedad, los cuales han sido considerados en los estudios geográficos como una dicotomía y por el contrario deben tratarse en forma complementaria.

Las relaciones que establecen las sociedades con los espacios geográficos, las dimensiones geográficas de los hechos sociales de los que son a la vez producto, constituyen los contextos donde se establecen un conjunto de relaciones y funciones.

Las funciones espaciales varían según los autores y el periodo histórico en que se realizan y son llamados lugares de realización o de cumplimiento. Las funciones espaciales se desarrollan a partir del siguiente esquema: Cada función se desarrolla en espacios precisos como

una ciudad o un barrio, una plantación agrícola de monocultivo o una pequeña explotación agrícola de subsistencia, por lo que la escala de análisis es variable. Hacia estos lugares convergen y divergen diversos flujos de personas, medios de comunicación, transportes, abastecimiento, información y capitales creando redes y áreas de relaciones.

Las relaciones sociales se dan en los lugares donde se establecen las actividades, los flujos y los desplazamientos. Este conjunto de lugares donde se producen flujos y relaciones sociales evolucionan en el tiempo, es decir tienen su propia historia y dinámica. Las estructuras espaciales han sido siempre el objeto de estudio de la geografía. Actualmente este análisis se facilita con la constitución de bases de datos, tratamiento estadísticos, usos de SIG (Sistemas de Información Geográfica), cartografía digital y la modelización.

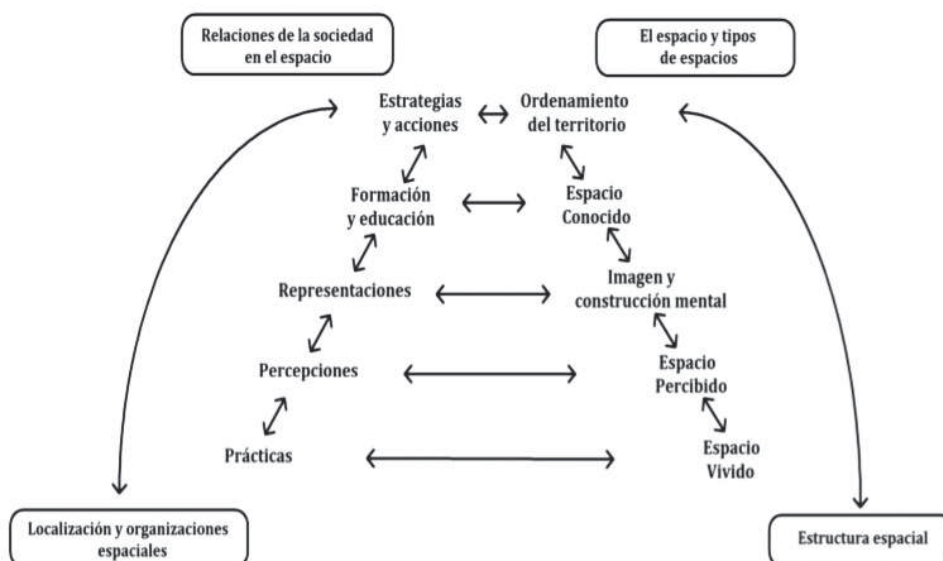
Estos métodos cuantitativos son del interés en el análisis del espacio en geografía, no por el análisis de ellos mismos, sino por la información que aporta la sociedad. Se debe tener muy presente que la geografía se fundamenta en que el espacio es una entidad autónoma, y aunque influye en las relaciones sociales y la organización

de las sociedades, el espacio es sobre todo una construcción social.

Las relaciones de la sociedad en el espacio son muy variadas (Figura 1). En primer lugar, se llevan a cabo, prácticas en el espacio que son producidas por la acción, las actividades y los desplazamientos de las personas que componen el espacio vivido en su dimensión concreta como puede ser un barrio, una parcela agrícola, una gran hacienda ganadera o de plantación, o una ciudad. Al mismo tiempo, la sociedad que se relaciona con el espacio crea relaciones sensibles al medio ambiente por medio de la percepción, la observación, el olfato, el oído y es a partir de estas experiencias sensoriales que se producen los espacios percibidos, aspecto excelentemente analizado por Tuan (1974).

Seguidamente, el espacio se describe y se puede representar por medio de imágenes, ya que la sociedad tiene un conocimiento empírico de las distancias, de la superficie, de las organizaciones que estructuran el espacio, de las transformaciones y de la evolución del espacio en el tiempo, que hace variar sus características. La sociedad va a interiorizar estas acciones y pasa al campo de las representaciones.

Relación de los individuos y grupos sociales en el espacio



Las diferentes relaciones que se establecen a nivel de prácticas, percepciones y representaciones son influidas e intervenidas por los entornos culturales en que ha crecido y evolucionado las personas, y en este caso toma mucha relevancia la formación, educación e información que lo llevan a conocer los espacios, que son llamados los espacios conocidos.

Finalmente, la sociedad elabora estrategias y acciones que llevan al ordenamiento territorial. El ordenamiento del territorio trata de racionalizar el uso del espacio por medio de acciones ordenadas que buscan una mejor repartición espacial de las personas y sus actividades según los recursos disponibles.

Este tipo de análisis del espacio geográfico fue denominado por Rochefort (1961) como la "inversión radical en el orden de los factores" ya que la geografía debería de preocuparse en primer lugar por las personas, por la forma en que la sociedad transforma, se asienta, construye y viven sus relaciones con el espacio y no planteando el cuadro físico del espacio en sí mismo y luego el ser humano como elemento externo.

Los individuos y la colectividad actúan sobre los espacios en su creación, evolución y mantenimiento. Toda participación se adscribe en el desarrollo de estrategias particulares y objetivas que llevan al ordenamiento del territorio. El Ordenamiento del territorio trata de sustituir lo irregular, lo discordante y lo fuera de orden que ocurre en el espacio geográfico para lograr una participación más sistemática y a su vez unitaria.

La geografía debe contribuir a poner en evidencia, el conocimiento y la comprensión de las desigualdades espaciales, de ahí el nombre asignado por Rochefort (1972) de geografía de las desigualdades.

El espacio de los geógrafos no es solamente una extensión natural, donde la naturaleza se constituía en la base fundamental del estudio geográfico; también adquiere un enfoque funcionalista basado en tres tipos de redes: las redes sociales, las redes de convivencia y las redes de establecimiento humano y finalmente comprende el enfoque cultural donde la sociedad ocupa, transforma, construye y ordena el espacio.

Claval (2002) dice que el enfoque naturalista, funcional y cultural no son contradictorios

sino complementarios y hay que adaptarlos, uno a uno, para medir todas las dimensiones de los hechos sociales en las manifestaciones espaciales.

Bibliografía

- Bennet, R. J y Chorley, G.J. 1978. *Environmental systems: philosophy, analysis and control*. Methuen editions. Londres
- Bertalanffy, L.Von. 1994. *Teoría general de sistemas*. Fondo de Cultura Económica. Bogotá.
- Bertrand, G. 1968. Paysage et géographie physique globale: Equisse méthodologique. *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud – Ouest*, n 32, 249 -272.
- Bertrand, G. 1972. La science du paysage, une science diagonale. *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud – Ouest*, n 43, 127 - 133.
- Bertrand, G. 1972a. Les structures naturelles de l'espace géographique: L'exemple des montagnes Cantabriques Centrales (nord-ouest de l'Espagne). *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud – Ouest*, n 43, 175 - 206.
- Bertrand, Cl y Bertrand, G. 2002. *Une géographie traversière: L'environnement à travers territoires et temporalités*. Editions Arguments. Paris.
- Besse, J.M. 2006. La géographie dans le mouvement des sciences au tournant du siècle, pp 176 - 189. En. Colloque Elisée de Reclus – Paul Vidal de la Blanche. *Le géographe, la cité et le monde*. Montpellier. Julio 2005.
- Bruhnes, J. 1954. *La géographie humaine*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Brunet, R; R. Ferras y H. Théry. 1992. *Les mots de la géographie*. Bellin Collection. Paris.

- Bunge, W. 1962. *Theoretical geography*. Studies in Geography C. W.K Gleerup publishers. Lund. Suecia
- Chorley, R.J y Kennedy, B.A. 1971. *Physical Geography: A systems approach*. Prentice Hall. Londres.
- Curchil Semple, E. 1911. *Influences of geographic environment on the basis of Ratzel systems of anthrope – geography*. Henry Holt edition. Nueva York.
- Claval, P. 1972. *La pensée géographique. Introduction a son histoire*. SEDES. Paris.
- Claval, P. 1995. *La géographie culturelle*, Nathan editions. Paris.
- Claval, P. 2001. *The geographical study of Myths*. Norwegian Journal of Geography. 55 (3), 138 – 151.
- Claval, P. 2010. *L'épistémologie de la géographie*. Nathan editions. Paris
- Darwin, Ch. 1998. *El origen de las especies*. Distal S R L. Madrid.
- D'aquino, P. 2002. Le territoire entre espace et pouvoirs pour une planification territoriale ascendante. *L'Espace Géographique*, n 1, 3 – 23.
- Debarbieux, B. 1999. L'exploitation des mondes intérieurs, pp. 371 – 384. En: Knafou, R. *Géographie, état des lieux*. Belin collection. Paris.
- Dokuchaiev, V.V. 1948. *Uchenie o zonakh prirody*. OGIZ. Moscú.
- Elissalde, B. 2002. Une géographie des teritoires. *L'Information Géographique*, n 3, 193 – 205.
- Febvre, L. 1922. *La terre et l'évolution humaine: introduction géographique a l'histoire*. Renaissance du livre. Paris.
- Frémont, A. 1976. *La région. Espace vécu*. Presses Universitaires de France. Paris
- Frolova, M. 2002. Los orígenes de la ciencia del paisaje en la geografía rusa. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. 5 (102).
- Garita, F. 1997. *Toponimia de la provincia de Heredia*. Ministerio de Juventud, Cultura y Deporte, Instituto Geográfico Nacional. San José.
- Garita, F. 1998. Toponimia indígena de la provincia de Guanacaste. *Revista de Filología y Lingüística*. 24 (2) 177 – 206.
- Guerasimov, I. P. 1956. *Rol geografii v sozialisti – cheskom stroitel'stve v SSSR y novye tendenzii ieio razvitiia*. *Geograficheskie issledovania*. Academia nauk SSSR. Moscú.
- Harvey, D. 1969. *Explanation in Geography*. Arnold edition. Londres.
- Hettner, A. 1982. La naturaleza de la geografía y sus métodos, pp. 311 – 322. En: Gómez, J.; J. Muñoz y Ortega, N. *El pensamiento geográfico*. Alianza Universidad. Buenos Aires.
- Humboldt, A. Von. 1845. *Cosmos. Ensayo de una descripción física del mundo*. Imprenta Gaspar y Reig. Madrid.
- Juillard, E. 1972. *Villes et campagnes: vers un espace regional intégrée*. Presses Universitaire de Bretagne. Saint Brieuc.
- Juillard, E. 1974. *La region: contributions a une géographie générale des espaces regionaux*. Ophrys. Paris.
- Lacoste, Y. 1965. *Geographie du sous – développement*. Presses Universitaires de France. Paris.

- Mc Knigth, T.L y H. Darrel. 2008. *Physical Geography: A landscape appreciation*. Prentice Hall. Nueva Jersey.
- Micoud, A. 2000. Patrimoine et légitimité des territoires, pp. 53 – 78. En: Gerbeaux, F. *Utopies pour le territoire: cohérence ou complexité?*. Editions de L'Aube. Paris.
- Moine, A. 2007. *Le territoire: Comment observer un système complexe*. L'Harmattan. Paris.
- Petersen, J.F; D. Sack y R. E. Gabler. 2006. *Fundamentals of physical geography*. Books Cole Learning. Belmont. California.
- Pichemel, P y G. Pichemel, 1997. *La face de la Terre*. Armand Colin editeurs. Paris.
- Pumain, D y T. Saint Julien, 1997. *L'analyse spatiale : Localisation dans l'espace*. Armand Collin editeurs. Paris.
- Quesada, M.A. 2006. Toponimia indígena de Costa Rica. *Revista de Filología y Lingüística*. 23 (2) 203 – 259.
- Schaefer, F.K. 1988. *Excepcionalismo en geografía*. Publicaciones de la Universitat de Barcelona. Barcelona.
- Sochava, V.B. 1978. *Vvedenie v uchenie o geosistemakh*. Naouka, Novosibirsk.
- Solntsev, N.A. 1949. *Morfologia geograficheskogo prirodnogo landchafta*. Voprosy geografii, t. 16. 61 – 86.
- Raffestin, C. 1986. Ecogénese territoriale et territorialité, pp. 173 – 183. En: Auriac, F y R. Brunet. *Espaces, jeux et enjeux*. Fayard editions. Paris.
- Ratzel, F. 1914. *Geografia dell'Uomo (Antropogeografia)*. Fratelli Bocca Editori. Torino. [trad. de Ugo Cavallero].
- Richard, J.F y Béroutchachvili, N. 1969. Vers l'élaboration d'un système d'information sur les paysages du monde. *Cahiers des Sciences Humaines de l'ORSTOM*. 32 (4), 823 – 842.
- Rochefort, R, 1961. *Travail et travailleurs en Sicile: Etude de géographie sociale*. Presses Universitaires de France. Paris. 263 p.
- Rochefort, R. 1972. *Géographie sociale et environnement . La Pensée géographique française contemporaine* . Mélanges offerts au Professeur André Meyner, Presses Universitaires de Bretagne. Rennes, pp. 395 – 408.
- Rougerie, G y Béroutchachvili, N. 1991. *Géosystèmes et paysages: Bilans et methods*. Armand Colin. Paris.
- Reclus, E. 1965. *La geografía como metáfora de libertad*. Plaza y Valdez S.A. México.
- Reclus, E. 1910. *L'homme et la terre*. Librairie Universelle. Paris.
- Sack, R.D. 1986. *Human territoriality*. University press. Cambridge.
- Sack, R.D. 1997. *Homo geographicus*. The John Hopkins University press. Londres.
- Sauer, C. 1925. *The morphology of landscape*. University of California Publication. *Geography* 2 (2), 19 – 53.
- Sauer, C. 1940. *Hacia una geografía histórica*. Asociación Norteamericana de Geógrafos. Baton Rouge, Louisiana.
- Sauer, C. 1963. *Land and Lifes*. University of California Press. Berkeley. California.
- Santos, M. 1975. *L'espace partagé: Le deux circuits de l'économie urbaine de pays sous – développés*. Librairie Technique. Paris.

- Sorre, M. 1943. *Les fondements de la géographie humaine: Essai d'une écologie de l'homme*. Armand Colin, Paris.
- Troll, C. 1939. *Luftboldplan und ökologische Bodenforschung*. Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde Zu Berlin, n 74, pp. 241- 298.
- Tricart, J. 1973. *Principes et méthodes de la Géomorphologie*. Masson edituers. Paris.
- Tricart, J. 1979. L'analyse de système et l'étude intégrée du milieu naturel. *Annales de Géographie*, n 88, 705 -714.
- Tricart, J. 1969. *La epidermis de la Tierra*. Editorial Labor. Barcelona.
- Troll, C. 1950. *Die geografischen Landschaft und ihre erforschung*. Studium generale. 3, Heidelberg, Berlin, Springer – Verlag, pp. 163 – 181.
- Tuan, Y.F. 1974. *Topofilia. A study of environmental perception, attitudes and values*. Columbia University Press. Nueva York.
- Tuan, Y.F. 1977. *Space and place: The perspective of experience*. University of Minnesota Press. Minneapolis.
- Vargas, G. 2007. *Diversidad y riqueza del medio intertropical y la geografía colonial*, pp. 211 – 227. En. Bergoeing, J.P y Brenes, L.G. *Práctica de la Geografía*. Editorial Tecnológica. Cartago.
- Vidal de la Blanche, P. 1922. *Principes de la géographie humaine*. Armand Colin. Paris

Conceptos de Ordenamiento Territorial

Los textos que se presentan a continuación, son una base para la comprensión del concepto central del taller que cursas: ordenamiento territorial. El primer texto que se propone para revisión es escrito por Liliana María Sánchez y Alberto León Gutiérrez, ambos profesores de la Universidad de Antioquia, Colombia.

Independientemente de que los autores enfoquen su disertación al caso colombiano, en la mayor parte de su artículo hay referencias que incentivan la reflexión respecto de los alcances del ordenamiento territorial como política pública.

El segundo texto, es un fragmento del libro *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial* de Ángel Massiris, geógrafo colombiano considerado como uno de los teóricos más representativos del ordenamiento territorial, y presenta un conjunto de conceptos que dan pauta a la reflexión sobre lo que se entenderá como ordenamiento territorial.

Para guiar la revisión de los documentos que se te sugieren, se te proponen las siguientes preguntas y actividades:

5. ¿Qué es el ordenamiento territorial desde la perspectiva de Sánchez y Gutiérrez?
6. ¿Qué es el ordenamiento territorial para Massiris?
7. ¿Qué diferencias existen entre el concepto de ordenamiento territorial que proponen Sánchez y Gutiérrez, y el de Massiris?
8. Elabora tu concepto de ordenamiento territorial y argumenta el por qué lo defines de esa manera.



Revista Geográfica de América Central

ISSN: 1011-484X

revgeo@una.cr

Universidad Nacional

Costa Rica

Sánchez Mazo, Lilian a María; Gutiérrez Tamayo, Alberto León
RENOVACIÓN CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA
PÚBLICA

Revista Geográfica de América Central, vol. 2, julio-diciembre, 2011, pp. 1-17

Universidad Nacional

Heredia, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451744820724>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

RENOVACIÓN CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Liliana María Sánchez Mazo¹
Alberto León Gutiérrez Tamayo²

Resumen

El propósito de la reflexión es plantear una noción renovada sobre ordenamiento y gestión territorial, desde su consideración como política pública, contextualizada y contribuyente al desarrollo. Este aporte es resultado de la investigación “*Planeación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Desarrollo en Medellín-Colombia, período 1995-2005*”, realizada por el grupo de investigación *Medio Ambiente y Sociedad-MASO* de la Universidad de Antioquia, entre 2008 y 2010, en convenio con el Municipio de Medellín-Departamento Administrativo de Planeación y Colciencias-Colombia. Se trata de una investigación *aplicada*, en tanto contrastó teoría-práctica y trazó lineamientos de política pública; *cualitativa y longitudinal*, en virtud a que analizó el ordenamiento y la gestión territorial para el desarrollo, en perspectiva histórica, período 1995–2005; y *correlacional*, dado que obtuvo resultados particulares asociados con un estudio de caso: el municipio de Medellín-Colombia, relacionándolo y derivando incidencias para el nivel municipal, regional y nacional.

La ponencia contribuye con orientaciones prácticas, al plantear lineamientos de política pública que responden a demandas territoriales, nutriendo la agenda pública desde dos horizontes: uno, de naturaleza jurídico-institucional, el cual tributa a la normatividad del ordenamiento y la gestión territorial; otro, de orden estratégico, orientado hacia la

¹ Profesores de la Universidad de Antioquia-Colombia, adscritos al Departamento de Trabajo Social y a los Grupos de Investigación en Intervención Social-GIIS y Medio Ambiente y Sociedad-MASO, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. E-mail: lyly.sanchez@siu.udea.edu.co

² Profesores de la Universidad de Antioquia-Colombia, adscritos al Departamento de Trabajo Social y a los Grupos de Investigación en Intervención Social-GIIS y Medio Ambiente y Sociedad-MASO, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. E-mail: algt@udea.edu.co

planeación para el desarrollo del territorio. Ambos precisan, como necesidad e imperativo ético y político para su adecuada gestión, de actores formados con capacidad de liderar su implementación. Esta formación, en el escenario descrito y guiada por la teoría de los procesos conscientes, se constituye en tarea estimulante para la Geografía y para las Ciencias Sociales en América Latina.

Palabras clave: ordenamiento y gestión territorial, contexto, territorio, planeación, política pública, formación, actores.

Introducción

Tradicionalmente las nociones de ordenamiento y gestión territorial han permanecido ligadas a la geografía física, a la planeación técnica, y entre otros, a los instrumentos prácticos para definir y orientar los usos del suelo, las divisiones territoriales y los asentamientos humanos. En pocas ocasiones y de manera fragmentada, se les ha asociado con el contexto global-local que les determina e incide; con concepciones contemporáneas sobre territorio, planeación y desarrollo; con políticas públicas y actores que las protagonizan, dejando con ello al margen, su potencial formativo, político y transformador de la realidad. Relacionar ordenamiento y gestión territorial con el contexto vigente en la sociedad contemporánea; a concepciones resignificadas sobre planeación, desarrollo y territorio; y, a la formación de actores como potencial para su práctica, se constituye en oportunidad para advertir los retos, que en esta materia, emergen tanto para la Geografía como para las Ciencias Sociales en Latinoamérica.

Para lograr el propósito declarado, se presenta una estructura textual que parte de la noción y finalidad clásica del ordenamiento territorial hasta llegar a una renovada, deducida de la concepción contemporánea sobre planeación y territorio, orientada a incrementar el desarrollo del territorio. Luego, se expone el potencial del ordenamiento territorial, particularmente visto desde su gestión, al considerarlo como política pública. Finalmente, ubicados en este escenario, se vislumbra como reto para la Geografía y para las Ciencias Sociales, la formación en proceso y consciente, de los actores que han de liderar esta concepción renovada de ordenamiento territorial.

Ordenamiento territorial: noción y finalidad

Habitualmente se reconoce que el ordenamiento territorial ha tenido como principios reguladores, entre otros, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios. Como tal, en Colombia, desde la puesta en vigencia de la Ley 388 del 17 de Julio de 1997, ha sido asumido como una función pública dirigida a posibilitar el acceso al sistema vial, a las infraestructuras de transporte y demás espacios públicos existentes; a garantizar que la destinación de estas dotaciones públicas sea para el uso común; a atender los procesos de cambio en el uso del suelo procurando su utilización racional en búsqueda del desarrollo sostenible; a contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; y en general, a procurar mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales, preservando la calidad del ambiente.

De ahí que el ordenamiento territorial haya sido asimilado al ordenamiento del territorio desde acciones político-administrativas y de planificación física, emprendidas en ejercicio de la función pública para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico vigentes y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales que prevalezcan en un lugar determinado. Su finalidad, por tanto, ha estado dirigida a complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, por medio de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales definidos previamente; mediante el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que posibiliten la ejecución de actuaciones urbanas integrales y la articulación de las actuaciones sectoriales que incidan en la estructura territorial; y adicionalmente, de la definición de programas y proyectos que concretan estos propósitos, optimizando la utilización de los recursos naturales

y humanos dirigidos al logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras. En la concepción del ordenamiento territorial, así las cosas, ha prevalecido la mirada físico-espacial, con pretensiones de transformación de las condiciones de vida de la población.

Para alcanzar estos principios y orientaciones, ha sido común la adopción de planes de ordenamiento territorial, entendidos como un conjunto de actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, desde una mirada eminentemente espacial y física. Por lo general, estos planes están integrados a su vez, por varios componentes, entre los cuales se destacan: el general, el cual está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; el urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y el rural, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y los urbanos, así como la conveniente utilización del suelo.

Aunque es posible encontrar en las orientaciones normativas y conceptuales asomos de vínculos con opciones democráticas, vía la promoción de la participación de los actores del territorio, es evidente que el centro del ordenamiento territorial se encuentra en la estructuración de lo físico, de lo espacial, buscando con ello, de manera implícita, el bienestar general de la población. Es necesario renovar esta mirada del ordenamiento territorial, incorporándole no solo elementos propios de la concepción contemporánea de la *planeación* sino también del *territorio* que ha de ordenarse y de los actores que han de promover su desarrollo.

La planeación del ordenamiento territorial: perspectiva contemporánea

Asumimos la necesaria superación del carácter restringido de la *planeación* del ordenamiento territorial en los términos descritos, de manera que se superen las limitaciones impuestas por su ejercicio tradicional como práctica formal, técnica, coyuntural, con alcances reducidos en lo a que participación se refiere, apegada al cumplimiento descontextualizado de objetivos, resultados y metas de planes, programas y proyectos. Se busca avanzar hacia su consideración como *proceso* socio-político,

contextualizado, temporal y estratégicamente fijado (Gutiérrez & Sánchez, 2009); que tiene como finalidad, contribuir al desarrollo de la sociedad, entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Múnera, 2007), el cual se expresa y materializa en el territorio como sujeto de desarrollo, en tanto se asocia como recipiente maleable (Fals, 2000), producto de la construcción sociocultural que le otorga sentido: *semantización*.

Entender la planeación del ordenamiento territorial como *proceso social* implica vincularla con la *participación* como opción que permite identificar la incidencia de los actores en el *desarrollo del territorio*, superando la preocupación tradicional por su funcionalidad técnica y el afán por la organización social y el crecimiento económico; en tal valoración toma fuerza la vinculación de diferentes actores que mediados por el establecimiento de relaciones comunicativas abiertas, diversas y horizontales, deliberadamente construyen contenidos colectivos significativos, por la relación estrecha con sus contextos territoriales, que tocan dinámicas cotidianas culturales, sociales, políticas, económicas y espaciales. Su condición *política*, se registra en la posibilidad de encuentro y confluencia de actores sociales, gubernamentales, gremiales y académicos, que ostentan poderes de diversa naturaleza, los cuales se superponen configurando ambientes específicos para la toma de decisiones ante proposiciones y recursos que conducirán hacia el tipo de sociedad anhelada. La característica *temporal* se asocia a la diacronía, es decir, a la duración de largo plazo en su evolución y a las formas de implementación (Pichardo, 1997: 35-36; Gutiérrez, 2006: 75-100) que conducen a la valoración de temporalidades en interacción, integradas y comunicadas, propias de un sistema sinérgico, con cualidades de flexibilidad y permanencia.

La planeación del ordenamiento territorial en tanto *proceso estratégico* aboga por el establecimiento de objetivos de la planeación “sumamente móviles” (Rincón, 2001:107), sustentados en pretensiones conceptuales, temporales y enmarcados por condiciones contextuales que los implican, de manera que puedan proyectar asertivamente los resultados y las metas esperadas. A su vez, precisa de mecanismos de gestión y ejecución viables y factibles, los cuales necesariamente vinculan lo que debe y quiere hacerse, con lo que efectivamente puede llevarse a

cabo. Este carácter estratégico reúne los sentidos de proceso social, político y temporal que, en confluencia, vislumbran una noción renovada y contemporánea, a nuestro juicio, más amplia e integral, pero sobre todo vigente en términos territoriales porque incorpora contexto, actores, intereses y prácticas sociales que conducen necesariamente a la concreción de modos posibles para aproximarse a su desarrollo.

Por ello, la planeación del ordenamiento territorial debe tener en cuenta las condiciones existentes, ganando consciencia de su condición social, política, temporal, estratégica y de proceso, para ser guía en el camino hacia el desarrollo, en tanto fija intenciones que se ven reflejadas en planes, programas y proyectos; mide distancias y límites; ofrece tiempos y espacios concretos; establece jerarquías entre alternativas; revela obstáculos y entornos favorables; plantea acciones viables y factibles; contribuye a la construcción de sentidos colectivos; e incorpora la realidad territorial desde la base social, como mayor reflejo de su existencia y realización, pudiendo transformarla.

Noción renovada de territorio

Si acordamos que el territorio es el que se desarrolla y que lograrlo exige planearlo intencionada, consensuada y estratégicamente, surge la necesidad de explicitar su concepción como escenario de la *planeación para el desarrollo*. Al efecto conviene caracterizar el *territorio* mediante tres aspectos relevantes: la *materialidad*, que le otorga desde la noción de *espacio*, concreción y soporte real a la producción sociocultural; la *construcción sociocultural*, que dota la materialidad de sentidos; y, la *semantización*, producto de la relación dialéctica entre materialidad y construcción sociocultural, que lo hacen heterogéneo, simultáneo, conflictivo, flexible, móvil y cambiante, en el marco de fuerzas internas y externas (Gutiérrez & Sánchez, 2009).

El espacio provee de *materialidad* al territorio comportándose como continente de producciones socioculturales, donde se representa la significación de las acciones humanas y se elaboran las diversas formas de conocimiento de la realidad; se trata del componente físico para la construcción del universo cultural de las colectividades, donde se desatan las acciones individuales sociales, constituyéndose en marco de inscripción de la cultura y, por tanto, una de sus formas de objetivación (Barbosa, 2002: 132-139). La materialidad del

territorio difiere del espacio semantizado, porque este la reúne junto a la vida que la anima y puede asociarse al carácter del territorio como base de la reproducción social, de la producción de gente o como espacio vital.

El territorio como materialidad se desarrolla y es susceptible de prefigurarse en términos de imagen objetivo, mediante procesos de planeación que convocan a actores que lo habitan, le dan vida, lo animan, movilizándolo, creándolo, transformándolo y otorgándole múltiples sentidos derivados de las diversas maneras en que se *construye socioculturalmente*, en la perspectiva de la interacción social, las formas particulares de esa interacción y las influencias contextuales sobre tales formas (García, 1976:87).

Además de materialidad, se requiere dotar al territorio de los sentidos propios -la *semantización*- de quienes la habitan; estos sentidos se constituyen en una relación sociocultural que es marco de referencia de las identidades, de las representaciones sociales que se visibilizan en las prácticas sociales, catalogadas como acontecimientos que ponen en relación, a hombres y mujeres, con las condiciones materiales en que viven; como tales, proponen su articulación y establecen, de este modo, las reglas del juego de la sociedad; por ello, tales sentidos se catalogan como realidad social diversa, conforme la multiplicidad de reglas que pueden implementar las sociedades.

Es este territorio, concebido en la confluencia entre materialidad, construcción sociocultural y semantización, el que se desarrolla, es decir, se transforma de acuerdo con disposiciones contextuales y conceptuales, presencia de actores, intereses, estrategias, recursos e imágenes objetivo proyectadas.

De la incorporación de la concepción contemporánea sobre planeación y la expuesta sobre territorio, emerge la noción renovada sobre planeación del ordenamiento territorial propuesta. Se trata de la ordenación de un lugar, con las técnicas e instrumentos propios del componente espacial o físico, pero complementado con el potencial del proceso planificador y el estímulo que deviene al comprenderse que el territorio se constituye en procura de obtener más y mejores niveles de desarrollo: finalidad última y razón de ser concreta del ordenamiento territorial. De ahí que su consideración como opción para el desarrollo, conlleve la

estimulación, la potenciación y el mejoramiento del ser humano considerado en todas sus expresiones (la humana, la social, política, la económica y la temporo-espacial), reflejo de mejores prácticas territoriales, en la medida que sea un escenario para la democracia, la libertad, la convivencia, el reconocimiento de las diferencias, la vinculación social permanente y estable, en suma, para el *desarrollo* entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Múnera, 2007).

Ordenamiento territorial y política pública

Para hacer realidad el ordenamiento territorial en un Estado democrático como el colombiano es necesario, adicional a su consideración como proceso contemporáneo y renovado, enfatizar en su sentido de práctica normatizada, es decir, de obligatorio cumplimiento para quienes les ha sido asignada la función pública de promoverlo -los gobernantes- y orientadora de aquellos a quienes se les endilga la responsabilidad social de controlarlo -los gobernados-. Solo de esta manera podrá efectivamente dirigirse el ordenamiento territorial hacia el *desarrollo del territorio*, y podrá emerger así el imperativo de entenderlo como *política pública*, con el fin de aspirar a que sea posible.

Su condición como política pública

Concebimos la *política* como organización, programación y gestión de lo público; por tanto, constitutiva del escenario conflictivo donde confluyen los intereses de los diversos actores territoriales. *Lo público* es todo aquello que gira alrededor del interés común de la sociedad, trascendiendo los intereses individuales, privados o institucionales. La política y lo público confluyen en *el Estado*: organización societal compleja y delimitada, al interior de la cual conviven diferentes conflictividades que inciden en que no opere monolítica, unificada y armónicamente, sino que contiene las contradicciones propias de la sociedad. En este sentido, la política pública es reflejo y síntesis de los intereses políticos, administrativos y sociales presentes en el territorio (Salazar, 1999: 85-86).

Así las cosas, en la política pública debe reconocerse, necesariamente, la integración de los múltiples intereses presentes y entenderse como “*conjunto de sucesivas respuestas*

del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999: 41). Toda política pública, en cualquiera de los ámbitos que le son propios, tiene como finalidad esencial, por un lado, crear las condiciones de inclusión sociopolítica, necesarias y suficientes para que los actores participen en la vida económica, social, cultural, tecnológica, ambiental y democrática, orientada hacia la construcción del proyecto colectivo territorial; por otro, contribuir a la transformación del territorio, buscando armonía entre lo social, lo político y lo económico. Posee, además, una triple fundamentación de soporte: predicción, decisión y acción en el territorio. *Predicción*, en tanto no es posible decidir sin tener como referente una imagen objetivo deseada a lograr; *decisión*, porque define estrategias que inciden sobre los problemas relevantes; *acción*, porque se concreta en hechos visibles en el tiempo.

La política pública en general, y más aquella a la cual se liga el ordenamiento territorial, posee características fundamentales que la particularizan e identifican y le otorgan cuerpo e identidad propios, conforme el territorio donde aplica. Se destacan, su *construcción colectiva, atemporalidad, espacialidad, beneficio integral y focalizado, flexibilidad y oportunidad, pertinencia e integralidad*, y, su *carácter ético*. La *construcción colectiva*, está asociada con el proceso social que emerge de prácticas conscientes, deliberadas y voluntarias, que promueven la vinculación entre actores. La *atemporalidad*, se vincula con el carácter continuo y permanente requerido para la construcción colectiva de la política pública; lo temporal la sitúa en un momento determinado y permite diferenciar la situación presente con la de otro momento. La *espacialidad*, como característica de la política pública, permite diferenciarla de acuerdo con al ámbito de aplicación, dado que esta varía de un territorio a otro, no solo por sus propias condiciones, sino también porque las condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales diversos. El *beneficio integral y focalizado*, se asocia con sus pretensiones sociales y económicas. La *flexibilidad y la oportunidad*, están ligadas a la previsión de sus efectos y a los equilibrios en las demandas internas y externas a que se le somete cotidianamente. Toda política pública se caracteriza por los *principios políticos y*

éticos que animan su formulación, en particular con el sentido de la acción pública y los objetivos orientados a la construcción de sociedades más equitativas, dándole vigencia a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y al pleno ejercicio de la ciudadanía. Por último, la política pública tiene su propio *ciclo de vida* a partir de la consideración, por parte del Estado, de un problema como socialmente relevante.

Lineamientos para el ordenamiento territorial como política pública

Pensar y practicar el ordenamiento territorial como política pública tiene, como contraprestación, su nueva imagen, más adecuada a las condiciones existentes porque encara estratégicamente los cambios en marcha. Para lograrlo se proponen lineamientos en dos escenarios estructurantes: el jurídico-institucional y el estratégico.

El planteamiento de las reflexiones que convocan el escenario *estructurante jurídico-institucional*, contribuyen a mejorar el panorama normativo del ordenamiento territorial al incorporar, poner en vigencia y articular aspectos esenciales relacionados con la temporalidad, la espacialidad de su aplicación, la participación, su formalización como sistema y la activación de mecanismos de información y divulgación pública. En primer lugar, si la planeación del ordenamiento territorial define su temporalidad en el corto, mediano y largo plazo, estableciendo el número de años correspondientes a cada una de ellas, así como su forma de vinculación, evitará la interpretación que la Nación y sus entidades territoriales han hecho hasta el momento, al relacionarla, única y exclusivamente, con los períodos de gobierno del ejecutivo electo; un proyecto de ley que reforme la Ley 388 de 1997 acerca de la temporalidad, de los objetivos y metas de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, será la línea de acción que acompañe este lineamiento.

En segundo lugar, legislar el ordenamiento del territorio con categoría orgánica y con cobertura para la totalidad de los entes territoriales en Colombia, implica armonizar el espíritu constitucional en materia de planeación; en consecuencia, la línea de acción que lo cobija es el respaldo y la adecuación de los proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial actualmente en debate en el país, mientras que en el ámbito normativo propio de las entidades territoriales, los lineamientos giran en torno a la integración del ordenamiento

territorial y la planeación para el desarrollo en los correspondientes sistemas territoriales de planeación, y al fortalecimiento de los sistemas de información para la planeación.

En tercer lugar, dado el carácter colectivo del ordenamiento territorial, es necesario dotarlo de estímulos (entendidos como los incentivos que encuentran los individuos o sujetos para participar) que motiven la participación sostenida, activa y crítica en ello, de los diversos actores territoriales, como los vinculados a la estructura gubernamental del Estado, la empresa privada, la academia y las organizaciones sociales; la línea de acción correspondiente dirige la mirada hacia el fortalecimiento de los escenarios asociados con los consejos y las comisiones de ordenamiento territorial, haciendo énfasis en la participación de los actores territoriales durante el proceso integral de planeación.

En cuarto lugar, la creación de instancias como el sistema nacional y territorial de planeación, que incorporen lo pertinente a la integración de la planeación para el desarrollo con la planeación del ordenamiento territorial, conlleva la generación de escenarios comunes donde confluyan los diversos actores en cumplimiento de sus funciones y responsabilidades diferenciadas, en procura de atender las necesidades de ambos procesos. La propuesta de integración habrá de fundamentarse en enfoques teóricos claros, plataformas estratégicas y evaluaciones articuladas.

En quinto y último lugar, al fortalecerse el sistema nacional y territorial de información en forma sólida, pública y confiable, se dispondrá de la base esencial para hacer que el ordenamiento territorial se oriente hacia el *desarrollo del territorio*, y a la vez, se logrará que este disponga de los insumos necesarios para el diseño, la experimentación, la validación y la generalización de aproximaciones metodológicas que den cuenta del acercamiento a múltiples variables del desarrollo, las cuales permitan observar y medir el comportamiento integral. Adicionalmente, se podrán unificar las fuentes, las unidades de medida y las temporalidades requeridas para el efecto. Tal lineamiento posibilitaría conocer la dinámica del desarrollo del territorio y además, identificar, directa y explícitamente, las incidencias que tiene la planeación del ordenamiento.

Los lineamientos en lo *estructurante estratégico*, fortalecen el ejercicio interno del ordenamiento territorial; lo hacen idóneo, contextualizado, articulado, preciso y efectivo como práctica sociopolítica contemporánea, renovada e implican propositivamente la aproximación de formas operativas para su planeación. En primer lugar, la incorporación de una mirada contextual amplia, extendida y confluyente a escala municipal, departamental, nacional e internacional, que cubre hechos y dinámicas internas y externas retrospectivas, coyunturales y prospectivas, en ámbitos de diversa naturaleza, como el sociocultural, el económico, el político, el ambiental, el tecnológico y el espacial, supone la contemplación y la comprensión de condicionamientos y oportunidades que realcen el ejercicio estratégico del ordenamiento territorial en contextos territoriales complejos. A manera de línea de acción, se orienta la configuración de ámbitos, acompañados de tendencias contextuales, como expresión interdependiente de la realidad territorial, aplicable en el momento de la formulación de los planes de desarrollo, con posibilidad de actualización permanente.

En segundo lugar, el plan de ordenamiento territorial debe posibilitarse como escenario y proceso para la construcción y la validación deliberada y colectiva de la apuesta conceptual sobre el desarrollo, de tal manera que actúe bajo preceptos explícitos, vinculantes y cohesionadores de su estructura interna, evidenciando, con claridad, su perspectiva integral como proceso sociopolítico de largo aliento, humano, sostenible, endógeno y territorializable. La planeación del ordenamiento territorial, a manera de línea de acción, deberá ser considerada para el *desarrollo del territorio*, en el marco de la formulación de los operativos, consensuando esta apuesta con otros procesos de planeación vigentes o en curso en el territorio considerado.

En tercer lugar, el plan señala opciones metodológicas que indican su aproximación progresiva en el largo plazo al *ordenamiento del territorio*; el fortalecimiento de la línea base en materia de desarrollo y la explícita articulación entre la apuesta conceptual y la plataforma estratégica, se convierten en las referencias constituyes de las correspondientes líneas de acción.

En cuarto lugar, la inclusión de sistemas de seguimiento y evaluación asertivos, sólidos, rigurosos, completos, útiles, comparables y confiables para la evaluación del desempeño de la planeación y de las entidades tanto centralizadas como las descentralizadas, por parte de las instancias a las que les corresponde elaborar informes y

balances, fortalece la cultura de la planeación, en virtud a que permite establecer, progresivamente, la eficiencia, la eficacia -vista desde los productos, los resultados, los efectos y los impactos- y la efectividad en los temas asociados al *desarrollo del territorio*, por cuenta de la planeación.

Las reflexiones de política pública planteadas, con sus respectivas líneas de acción y escenarios de aplicación, otorgan efectivamente los fundamentos para orientar e identificar las incidencias del *ordenamiento territorial*, lo cual implica que su planeación se fije como propósito central, contribuir a alcanzar un desarrollo, de tal manera que pueda documentarse, controlarse, evaluarse y medirse. Al tiempo, conducen hacia la adecuada estructuración interna y la requerida vinculación entre los diversos procesos de planeación posibles en el territorio, convirtiéndolos en instrumentos potentes al momento de procurar su desarrollo. Además, brindan una base jurídico-institucional coherente, sólida y clara para articular las diversas modalidades de planeación, fortaleciendo la ciudadanía, la gobernabilidad, la democracia y la autonomía territorial.

Ordenamiento territorial y formación de actores: reto para la Geografía y las Ciencias Sociales

La experiencia vivida en materia de procesos de ordenamiento territorial permite aseverar que es posible encontrar, no sin dificultades, ni plenamente dispuestos, organizados, formados o conscientes de su papel protagónico, actores vinculados a la estructura gubernamental del Estado y provenientes de los gobernados, en diversas expresiones, para promoverlos y liderarlos. El mismo recorrido histórico, permite concluir lamentablemente, que no acontece igual con los actores requeridos por los procesos de planeación del ordenamiento territorial: están ausentes del panorama nacional y de las entidades territoriales y, por tanto, si de hacerla viable y factible se trata, tendremos que formarlos. Esta formación habrá de habilitarlos, disponerlos y fundamentarlos para conjugar el carácter contemporáneo, renovado y novedoso del ordenamiento territorial, en procura de hacerlo una auténtica realidad. Tal tarea no será posible sino desde el escenario que

propicie una fuerte y audaz política pública educativa. Política pública en tanto, por un lado, se constituye en respuesta del Estado a una problemática socialmente relevante, sentida por el conjunto de sus actores, más allá de la norma en la podría soportarse e incorporarse; y por otro lado, se correspondería con los escenarios de política pública en ordenamiento territorial, en los dos horizontes anteriormente planteados.

La formación ha estado ligada históricamente al ámbito de la pedagogía, de las ciencias de la educación y en general, al pensamiento y la discusión sobre el hombre y la humanidad, la sociedad y el Estado. Díaz & Quiroz (2005) la asocian con aprendizajes particulares, destrezas o habilidades como medios para lograr un ser integral, en contexto. Acontece por medio de los modelos pedagógicos que orientan la instrucción, el desarrollo y la educación de manera sistémica, base de los procesos conscientes (Álvarez de Zayas, 1998). *Instrucción*, entendida como apropiación de conocimientos, hábitos y habilidades cognitivas; *desarrollo*, en referencia a las regularidades internas, físicas y cognitivas, propias de la personalidad del sujeto; y *educación*, orientada a la formación de hábitos y conductas de las personas.

Formar actores para el ejercicio del ordenamiento territorial, deberá tener como propósito su orientación hacia el desarrollo, en marcos democráticos. No solo formarlos con preeminencia en derechos y responsabilidades civiles y políticas; deberá hacerse incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de la solidaridad, así como los derechos ambientales y los colectivos que trascienden los derechos individuales. Así considerada, se trata de la formación de actores democráticos, sociales, críticos y activos, dispuestos a producir los cambios que aseguren el incremento de la democracia territorial, mediante la fundamentación, la apropiación, la activación y el fortalecimiento de los procesos de *planeación para el desarrollo del territorio*. Formación desde los procesos conscientes que la consideran como proceso pedagógico integrador que educa, instruye y desarrolla, posibilitando desarrollar sentidos de pertenencia, respeto por la diferencia, estímulo para la participación, incremento de la gobernabilidad, construcción de convivencia, gestación de ciudadanos activos y críticos, decididos a ejercer sus ciudadanías, fortalecer la democracia y, en esencia, apropiar la *planeación del ordenamiento territorial* como opción para mejorar condiciones de vida y mayor bienestar: reto para la Geografía y las Ciencias Sociales en Colombia y Latinoamérica.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín (2008). *Agenda de estudios de ciudad con énfasis en Medellín. Diez investigaciones. Concurso convocado por el Municipio de Medellín y Colciencias*, Medellín, Departamento Administrativo de Planeación

Álvarez de Zayas, C.M. (1998). *Pedagogía como ciencia o epistemología de la educación*, La Habana, Cuba: Ed. Félix Varela.

Barbosa, P. (2002). Apropiación simbólica del territorio. En: *Revista Cuadernos Americanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año XVI, vol. 6, núm. 96, nov.-dic., pp. 132-139

Brugué, Q. & Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, España: Ariel

Colombia, Congreso de la República, Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Diario Oficial, año CXXXIII, núm. 43091, 24 julio 1997

Colombia, Congreso de la República, Ley 152, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, *Diario Oficial*, año CXXX, núm. 41450, 19 de julio de 1994, *Juriscol*: <http://juriscol.banrep.gov.co:8080/CICPROD/BASIS/infjuric/normas>, consulta: marzo de 2010

Díaz, A.E. & Quiroz, R.E. (2005). *Educación, instrucción y desarrollo*, Medellín, Colombia: Imprenta de la Universidad de Antioquia

Renovación conceptual del ordenamiento territorial como política pública

Liliana María Sánchez Mazo; Alberto León Gutiérrez Tamayo

Echeverría, M.C. & Rincón, A. (2000). *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín*, Medellín, Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín

Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*, Bogotá, Colombia: Ed. Enero

García, J.L. (1976). *Antropología del territorio*, Madrid, España: Taller de ediciones Josefina Betancor

Gutiérrez, A. L. (2006). El ciclo de intervención social participativo (Cis (p)): opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia. *Revista de Trabajo Social*, Medellín, Universidad de Antioquia, Departamento de Trabajo Social, núm. 3, ene.-jun., pp. 71-100

Gutiérrez, A.L & Sánchez, L.M. (2009). *Planeación para el Desarrollo del Territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín, Colombia: Ed. Universidad de Antioquia

Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL, núm. 23

Mendicoa, G. (1997). *La planificación de las políticas sociales. Planteo de un caso para su análisis y evaluación*, Buenos Aires, Argentina: Espacio

Múnera López, M.C. (2007). *Resignificar el desarrollo*, Medellín, Colombia: Escuela del Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

Pichardo, A. (1997). *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Argentina: Lumen, Humanitas

Renovación conceptual del ordenamiento territorial como política pública

Liliana María Sánchez Mazo; Alberto León Gutiérrez Tamayo

Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*, Bogotá, Colombia: Javegraf

Sánchez, L. M. (2005). Fragmentación social y planeación territorial: 'Plan de ordenamiento territorial', municipio de Medellín, Estudio de caso: Corregimiento de San Antonio de Prado. Tesis de magíster en estudios urbano regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Medellín

Sánchez, L. M. (2007). Fragmentación social y planeación territorial, *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, Bogotá, Colombia, Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, vol. 11, núm. 1, ene.-dic., pp. 28-39

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*, traducción de María Laura Silveira, Barcelona, España: Ariel Geografía

Sarmiento, E. (2002). *El modelo propio: teorías económicas e instrumentos*, Bogotá, Colombia: Norma, Escuela Colombiana de Ingeniería

Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Colombia: Almuden



OT

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Uptc

Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia

ÁNGEL MASSIRIS CABEZA



CONTENIDO

124 p. e. - Colección Investigación UPTC (I)
Tecnológica de Colombia, 2005
Cobac - Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia
Editorial Miguel Massaris
ISBN: 958-580-028-2

AGRADECIMIENTOS
PRESENTACION
INTRODUCCION

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.1	Objetivos y alcances del ordenamiento territorial	11
1.2	Características del ordenamiento territorial	12
1.3	Cualidades del ordenamiento territorial	13
1.3.1	Proceso planificador	14
1.3.2	Carácter integral y coordinado	21
1.3.3	Carácter prospectivo estratégico	22
1.3.4	Carácter democrático	23
1.4	Objetivos y alcances del ordenamiento territorial	24
1.5	Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial	25
1.5.1	Planificación y ordenamiento	26
1.5.2	Planificación global y ordenamiento	27
1.5.3	Planificación regional y ordenamiento	28
1.5.4	Planificación local y ordenamiento	29
1.5.5	Planificación ambiental y ordenamiento	30

Ángel Massiris Cabeza

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA
TUNJA
2005

Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial / Ángel Miguel Massiris Cabeza. – Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005.
124 p.: il. – (Colección investigación UPTC; 1)

Incluye bibliografía. – ISBN: 958-660-098X
I. Ordenamiento Territorial – Fundamentos. I. Massiris Cabeza, Angel Miguel. – II. Tit. III Ser.
CDD 352 / M417

Primera edición, 2005

500 ejemplares

Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial

ISBN 958-660-098-X

Colección investigación UPTC; 1

© Ángel Miguel Massiris Cabeza

© Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Carlos Augusto Salamanca Roa, Rector

Luis Alfonso Tamayo Valencia, Vicerrector Académico

Enrique Vera López, Director de Investigaciones

Javier Francisco Guerrero Barón, Decano Facultad de Ciencias de la Educación

Libro financiado por la Dirección de Investigaciones UPTC

Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin la autorización expresa y escrita de los titulares de los derechos de autor.

Corrección de estilo: Luis Enrique Clavijo

Diagramación e Impresión: Editorial Jotamar Ltda.

Calle 57 No. 3-39 / Tel.: (8) 740 19 56 - Tunja

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	9
PRESENTACION	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1. EL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	15
1.1 ¿Qué es el ordenamiento territorial?	15
1.2 Enfoques del ordenamiento territorial	19
1.3 Cualidades del ordenamiento territorial	21
1.3.1 Proceso planificado	21
1.3.2 Carácter integral y coordinado	22
1.3.3 Carácter prospectivo-estratégico	25
1.3.4 Carácter democrático	25
1.4 Objetivos y contenidos del ordenamiento territorial, según la escala	26
1.5 Planificación y ordenamiento territorial: Precisiones terminológicas	28
1.5.1 Planeación y planificación	28
1.5.2 Planificación global, sectorial y espacial	29
1.5.3 Política regional y planificación regional	29
1.5.4 Planificación regional y planificación territorial	29
1.5.5 Planificación territorial y ordenamiento territorial	30
CAPÍTULO 2. GEOGRAFÍA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	31
2.1 Concepciones geográficas del espacio	31
2.1.1 El espacio en la geografía tradicional	32
2.1.2 El espacio en la geografía teórico-cuantitativa	32
2.1.3 El espacio en la geografía crítica	34
2.1.4 El espacio en la geografía humanista	38
2.2 Organización del espacio y ordenamiento territorial	39
2.2.1 Discusión teórica	39
2.2.2 Principios de la organización del espacio	40
2.2.3 Prácticas socioespaciales organizadoras del espacio	43
2.3 Región y ordenamiento territorial	46
2.3.1 El concepto de región	46
2.3.2 Región y organización político-administrativa	54

2.4 Ordenamiento territorial en el contexto del capitalismo global	58
2.4.1 Los nuevos procesos económicos globales	58
2.4.2 Lugar, territorio y nueva espacialidad asociada a los procesos económicos globales	60
2.3.3 La lógica del capital vs. la lógica del ordenamiento territorial	62

**CAPÍTULO 3. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS
DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL** 65

3.1 Modelo general de ordenamiento territorial	65
3.2 Actividades preliminares	66
3.2.1 Evaluación de la capacidad de gestión y de planificación participante	68
3.2.2 Valoración inicial de problemas territoriales y de información secundaria	68
3.2.3 Elaboración de los términos de referencia	69
3.2.4 Organización del trabajo	69
3.3 Diagnóstico territorial	72
3.3.1 Enfoque del diagnóstico y conceptos clave	72
3.3.2 Análisis y diagnóstico estructural	75
3.3.3 Diagnóstico integral	82
3.4 Prospectiva territorial	82
3.4.1 Fundamentos conceptuales	82
3.4.2 Reflexión prospectiva: escenario deseado	84
3.4.3 Construcción de escenarios probables y alternativo	85
3.5 Formulación del plan	90
3.5.1 Formulación de la imagen objetivo o modelo territorial	91
3.5.2 Formulación de objetivos	92
3.5.3 Formulación de estrategias	93
3.5.4 Acciones programáticas	94
3.5.5 Discusión y aprobación del plan	94
3.6 Gestión	95

**CAPÍTULO 4.
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS PAÍSES EUROPEOS** 97

4.1 Antecedentes del ordenamiento territorial en Europa	97
4.2 Concepto y alcances del ordenamiento territorial en países europeos	101
4.3 Visión global de la política de ordenamiento territorial de los países europeos	103
4.3.1 Carácter descentralizado de la política y cobertura territorial amplia de los planes de OT	104
4.3.2 Regulación jurídica sistemática y completa	105
4.3.3 Sólida organización institucional para la gestión coordinada	106
4.3.4 Amplia participación social en la formulación de los planes	110
4.4 Naturaleza de los planes de ordenamiento territorial en Europa	111

BIBLIOGRAFÍA 117

12	Matriz DOFA para el desarrollo de la UPIC (Colombia), 1984-1988
16	Estrategias para el desarrollo de la UPIC (Colombia), 1984-1988
17	Organización institucional para la gestión del OT
18	Órganos de gestión del ordenamiento territorial en el nivel nacional
19	Elaboración prospectiva del ordenamiento territorial en Alemania
20	Secuencia espacial del proceso de inserción y quiebre de un plan de ordenamiento territorial municipal en Alemania

TABLAS

1.	Conceptos de ordenamiento territorial	16
2.	Hitos de la política regional en el mundo	98
3.	Cambios en las políticas territoriales asociadas a la globalización económica	100
4.	Cubrimiento territorial de los planes europeos de ordenamiento territorial, según ámbitos territoriales	103
5.	Soportes legales del ordenamiento territorial de países europeos, en el ámbito nacional	106
6.	Organización institucional del ordenamiento territorial en algunos países europeos	108
7.	Principales contenidos de los planes de ordenamiento territorial europeos	112
8.	Principales contenidos de los planes regionales de ordenamiento territorial de algunos países europeos	113
9.	Dotación de los centros urbanos alemanes según su jerarquía	114

FIGURAS

1.	Integridad del ordenamiento territorial	22
2.	Método prospectivo aplicado al ordenamiento territorial	24
3.	Momentos / etapas del proceso de ordenamiento territorial	66
4.	Procesos y subprocesos clave de la elaboración de un plan de ordenamiento territorial a escala regional	67
5.	Lenguaje de diagramas de flujos de datos	68
6.	Modelo conceptual estructurado	71
7.	Ejemplo de matriz de datos necesarios	72
8.	Elementos de la explicación de un problema	74
9.	Análisis y diagnóstico del subsistema biofísico	77
10.	Análisis y diagnóstico del subsistema social	79
11.	Análisis y diagnóstico del subsistema económico	81
12.	Conceptualización del diagnóstico integral en los programas estatales de ordenamiento territorial (PEOT) mexicanos	83
13.	Evaluación territorial estratégica	86
14.	Matriz de estrategias DOFA	87

15.	Matriz DOFA para el desarrollo de la UPTC (Colombia), 1994-1998	88
16.	Estrategias para el desarrollo de la UPTC (Colombia), 1994-1998.....	89
17.	Organización institucional para la gestión del OT en el nivel federal de Alemania	109
18.	Órganos de gestión del ordenamiento territorial holandés en el nivel nacional	109
19.	Elaboración, aprobación y control de planes de ordenamiento territorial en Alemania.....	110
20.	Secuencia esquemática del proceso de discusión y aprobación de un plan de ordenamiento territorial municipal en Alemania	111

MAPAS

1.	Cubrimiento de los planes europeos de ordenamiento territorial, según niveles territoriales	105
----	--	-----

PRESENTACIÓN

El contenido del presente libro coincide completamente con lo que promete su título: son verdaderos fundamentos del ordenamiento territorial, y esto no solo con referencia a América Latina sino de manera general. Dicha síntesis conceptual y metodológica (muy útil como marco de referencia tanto para la formulación de políticas como para la implementación de planes de ordenamiento territorial a diferentes niveles) es el resultado de la dedicación de más de 15 años del autor a este tema, culminados, hasta ahora, en su tesis doctoral sobre «Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: Realidades y Desafíos», defendida en el mes de junio del 2003 en la Facultad de Filosofía y Letras (Posgrado en Geografía) de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Conocí a Ángel Massiris como alumno en el primer curso del Programa de Maestría en Geografía (1984), ofrecido por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Tunja) en cooperación con el Instituto Geográfico «Agustín Codazzi» (IGAC, Bogotá). Un poco más tarde nos encontramos de nuevo en el IGAC, discutiendo las guías conceptuales y metodológicas para el Ordenamiento Territorial municipal y departamental, realizadas por el IGAC entre 1989 y 1995 y asesoradas en parte por mí.

En varios artículos suyos sobre diferentes temas del ordenamiento territorial (en general con énfasis en Colombia), en su tesis doctoral y en el presente libro, Ángel Massiris se ha revelado como uno de los más profundos conocedores en esta materia no solo en Colombia, sino también en América Latina. Lo felicito cordialmente y espero que su producción científica continúe con esta intensidad y efectividad.

Marburg/Alemania, marzo de 2005

Dr. Günter Mertins
Profesor Titular en Geografía
Marburg/Alemania

AGRADECIMENTOS

A los doctores Atlántida Coll-Hurtado, Adrián Guillermo Aguilar, Luis Chías Becerril, José López García, María Inés Ortiz y Armando García, del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a la doctora Georgina Calderón y a la maestra Concepción Ceja Mena, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, y al doctor David Velázquez Torres, de la Universidad de Quintana Roo (México), por sus consejos y observaciones y por el empeño puesto en la lectura y revisión de los textos que conforman este libro.

A la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), en cabeza de los doctores Olmedo Vargas y Carlos Augusto Salamanca Roa, bajo cuyas rectorías obtuve y desarrollé mi comisión de estudios de doctorado. A los doctores Alfonso López Díaz y Enrique Vera López, directores de la DIN (Dirección de Investigaciones), por el respaldo dado a nuestro grupo de investigación y a la publicación de este libro, al igual que a Yolanda Romero del Comité Editorial de la UPTC. Quiero manifestar también mi gratitud por el apoyo y la solidaridad recibidos de mis colegas Hilda Sarmiento Gómez, directora del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía, y Miguel Medina Ramos, coordinador de posgrados de la Facultad de Educación de la UPTC.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia, en cabeza del doctor Iván Darío Gómez, entidad en la que inicié, entre 1988 y 1993, mis aproximaciones a la conceptualización del ordenamiento territorial.

Al doctor Alberto Mendoza Morales, presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia, por su amistad y apoyo constante.

A mis estudiantes, tanto colombianos como mexicanos, con quienes he compartido y discutido los contenidos de este libro; en especial a los alumnos de la Maestría en Geografía de la UPTC y de la UNAM.

Finalmente, mi gratitud a mi esposa e hijos por su paciencia y comprensión en los largos períodos de ausencia.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial (OT) en el mundo es una actividad relativamente nueva. Su naturaleza y alcance aún no están plenamente definidos, lo que se manifiesta en los diversos enfoques, objetivos y formas de gestión existentes. En Europa su historia se remonta a los años cincuenta del siglo pasado y alcanza su mayor difusión en los ochenta; en 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 del ochenta y alcanzar en los noventa su mayor difusión.

El presente libro ofrece a planificadores, investigadores, estudiantes, consultores y profesores de educación superior una síntesis conceptual y metodológica útil como marco de referencia para la formulación de políticas e implementación de planes de ordenamiento en los diferentes ámbitos de actuación territorial.

El libro es resultado de catorce años de dedicación al tema, que comenzaron con mi vinculación, en 1988, como investigador del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de Colombia, donde trabajé muy activamente en el proceso de conceptualización del OT que realizó esta institución.

Esta actividad me permitió tener los contactos iniciales con los procesos de ordenamiento territorial de América Latina que condujeron a mis primeras reflexiones, presentadas en el I Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos y VI Seminario de Investigación Geográfica, realizado en junio de 1991 en San Juan de Pasto (departamento de Nariño, Colombia). Posteriormente, estas reflexiones fueron enriquecidas como resultado de mi participación en los proyectos de ordenamiento de la Sierra Nevada de Santa Marta y de elaboración de las guías conceptuales y metodológicas para el OT municipal y departamental realizadas por el IGAC entre 1989 y 1995.

En la segunda mitad de los noventa, se inicia en Colombia de manera formal la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial (POT), lo cual coincidió con mi vinculación, a finales de 1993, al Programa de Maestría en Geografía ofrecido por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) con la cooperación del IGAC. Esta vinculación me permitió sistematizar la información y conocimientos hasta ese momento adquiridos e iniciar la impartición de un curso sobre conceptualización y metodologías de OT, tendiente a coadyuvar en la formulación de

los POT. El curso mencionado, así como muchos diplomados sobre la materia, impartidos entre 1996 y 2000, constituyeron una oportunidad para intercambiar ideas con numerosos profesionales de distintas disciplinas que fortalecieron mis conocimientos.

Más recientemente, mi estancia doctoral en la Universidad Nacional Autónoma de México, durante los años 2001, 2002 y 2003, me permitió ser parte del proceso de conceptualización y definición metodológica que para entonces desarrollaba el gobierno mexicano con miras a iniciar la implementación de programas estatales de ordenamiento territorial.

Finalmente, con el apoyo de la Dirección de Investigaciones (DIN) de la UPTC, todos estos esfuerzos se ven plasmados en el presente libro, que se estructura en cuatro capítulos: el primero sistematiza los elementos conceptuales del ordenamiento territorial; busca responder la pregunta acerca de qué es el ordenamiento territorial, cuáles son los enfoques y cualidades más comunes, cuáles son sus finalidades, y se hacen algunas previsiones terminológicas.

En el segundo capítulo se exponen elementos teóricos de la geografía, muy importantes para una interpretación y valoración documentada de la política de ordenamiento como práctica socioespacial, y se discute la relación de la geografía con las políticas de desarrollo, en el contexto de los actuales procesos económicos globales.

El tercer capítulo se centra en algunos elementos metodológicos para la realización de los estudios técnicos y la elaboración de los planes de ordenamiento, que incluyen las etapas: preliminar, de diagnóstico, de prospectiva y de formulación y gestión.

En el cuarto capítulo se sistematizan algunos elementos de la experiencia europea en materia de ordenamiento territorial. Se examinan los antecedentes, el concepto y alcances de la política, las cualidades y naturaleza de ella, lo que constituye un marco de referencia importante para el examen de las políticas de los países de América Latina en general y de Colombia en particular.

CAPÍTULO 1

EL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL¹

Un punto de partida indispensable para abordar el estudio del ordenamiento territorial (OT), como política pública y práctica socioespacial, es definir su esencia. Ello es fundamental para una *sinéresis* apropiada en cuanto a juicios valorativos respecto a las acciones y decisiones que en esta materia se toman y, especialmente, en el interés por explorar hasta dónde es posible esperar cambios significativos en la manera como se ha abordado la práctica planificadora en los países de América Latina. La revisión de la definición de OT incluye su naturaleza, objeto, tipos, cualidades, escalas y contenidos. Se pretende, en síntesis, establecer premisas teórico-conceptuales que contribuyan a una mayor claridad sobre el tema.

1.1 ¿Qué es el ordenamiento territorial?

Para iniciar, se puede afirmar que el OT ha sido objeto de diversas interpretaciones en el mundo. Un vistazo a los conceptos presentados en la Tabla 1 da soporte a dicha aseveración y expresa distintas maneras de entender la naturaleza y el objeto del ordenamiento territorial.

En cuanto al objeto, también se observan en la Tabla 1 planteamientos diversos. Todos ellos llevan explícita o implícitamente la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento se asocia generalmente con el uso racional o sustentable² 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 OT 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

¹ 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.

² Es muy común encontrar en la literatura sobre este tema los términos *sustentable* y *sostenible*. Aunque se han hecho esfuerzos conceptuales por diferenciarlos, en este trabajo se manejan como sinónimos, referidos al uso de los recursos, considerando su capacidad de renovación, de modo que las generaciones futuras puedan disponer de la dotación que requieren para su desarrollo.

configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones de este, con las expectativas y las aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo (Massiris, 1991: 1993). El OT 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.

Tabla 1. Conceptos de ordenamiento territorial

País	Definiciones
Carla europea de Ordenación del Territorio. 1983.	"Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector" (CEMAT, 1983).
Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Venezuela, 1983	Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral" (Congreso de la República de Venezuela, 1983).
Comisión de Desarrollo y 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" (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1990).
Eliás Méndez, Universidad de los Andes. Mérida (Venezuela). 1990	Proceso planificado y política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo. Busca organizar, armonizar y administrar la ocupación del espacio de manera que se puedan prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas y precisar los medios y líneas de acción apropiados para alcanzar los objetivos y prioridades de desarrollo, en un todo conforme con las nociones de uso sostenido y de viabilidad de uso y con los objetivos superiores del bienestar social, de la calidad de vida y de la valoración del medio ambiente (Méndez, 1990).
Domingo Gómez Orea, Madrid, 1994.	Función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "Justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. 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. (Gómez Orea, 1994: 2).
Ley de Desarrollo Territorial. Colombia, 1997.	"Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales" (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Florescia Zoido, Barcelona, 1998	Función pública y política compleja apoyada en instrumentos jurídicos y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinares. Lleva implícita la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio; especialmente de aquellos con un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. Establece, para un espacio dado, la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional del territorio, tomado como punto de partida los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico (Zoido, 1998: 5).
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" (GIOT, 2000).
Proy. Ley de Ord. y Desar. 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 de Uruguay, 2000).
Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física. Cuba, 2001	"Disciplina técnico administrativa destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico" (Instituto de Planificación Física de Cuba, 2001).
Proyecto de Ley de OT. Bolivia, 2001.	"Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país" (Senado Nacional de Bolivia, 2001).

Fuente: Elaboración propia

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, el ordenamiento territorial concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas y a las actuaciones públicas y privadas. Como política de largo plazo le concierne el establecimiento de escenarios de uso y ocupación del territorio a ser alcanzados en un horizonte de tiempo determinado. Como instrumento de planeación está sujeto a los procedimientos técnicos, políticos y administrativos de la planeación que incluyen actividades de diagnóstico y prospectiva territorial, formulación de objetivos, elaboración de los lineamientos estratégicos y determinación de las acciones por 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 (Sánchez, 1992: 31).

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 público, 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 armonizar el interés privado con el interés colectivo y conciliar los objetivos económicos con los del ordenamiento territorial. Al respecto, para Pujadas y Font (1998: 15) “los agentes privados tendrán que aceptar los patrones de ordenamiento establecidos por el sector público, pero también harán sentir su voz para que el territorio ordenado responda a sus aspiraciones y demandas y permita desarrollar eficientemente las diversas actividades”.

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

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

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

Algo similar a lo planteado por Hildenbrand 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 ONG ambientales y algunas fuerzas sociales de ejidatarios y comuneros para realizar esfuerzos conjuntos en pro de un ordenamiento de la cuenca que controlara su progresivo deterioro ambiental 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 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 Orea (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 de este autor, 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 Orea, 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 Orea (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, como se plantea en la segunda parte de este libro.

Otros enfoques surgen asociados a las determinaciones que se toman o estrategias utilizadas, según las cuales el ordenamiento territorial puede ser vinculante o indicativo y 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 pasivo³ 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

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

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 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, que 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, con independencia 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, aspectos que se retoman e ilustran en el Capítulo 3.

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

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

Respecto a los criterios de selección de la alternativa idónea, la elección debe ser guiada por unos criterios que habrán de servir para jerarquizar las preferencias y escoger la que más se adecúe a las potencialidades y condiciones del territorio. Tales criterios

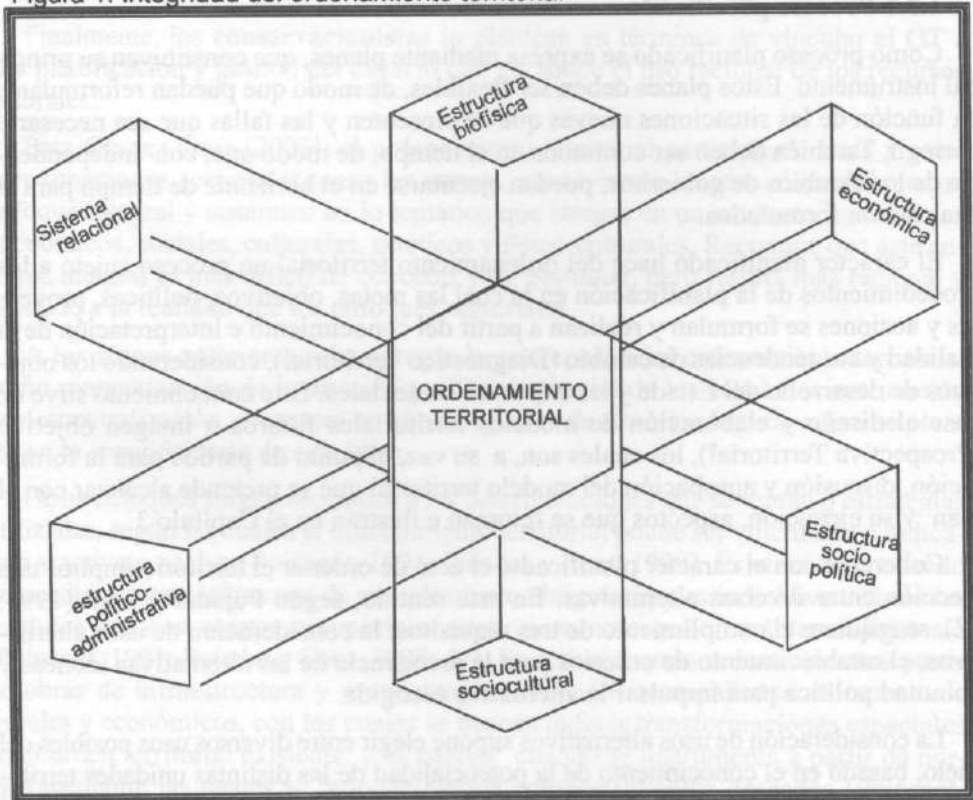
pueden ser ambientales, económicos, sociales, culturales, políticos o técnicos.

Finalmente, el OT requiere de voluntad política para impulsar la alternativa escogida, acopiando los recursos necesarios para instrumentarla, 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 en las estrategias de acción. El enfoque de los estudios de apoyo 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), como se plantea en el numeral 3.3.1.

Figura 1. Integridad del ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia

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

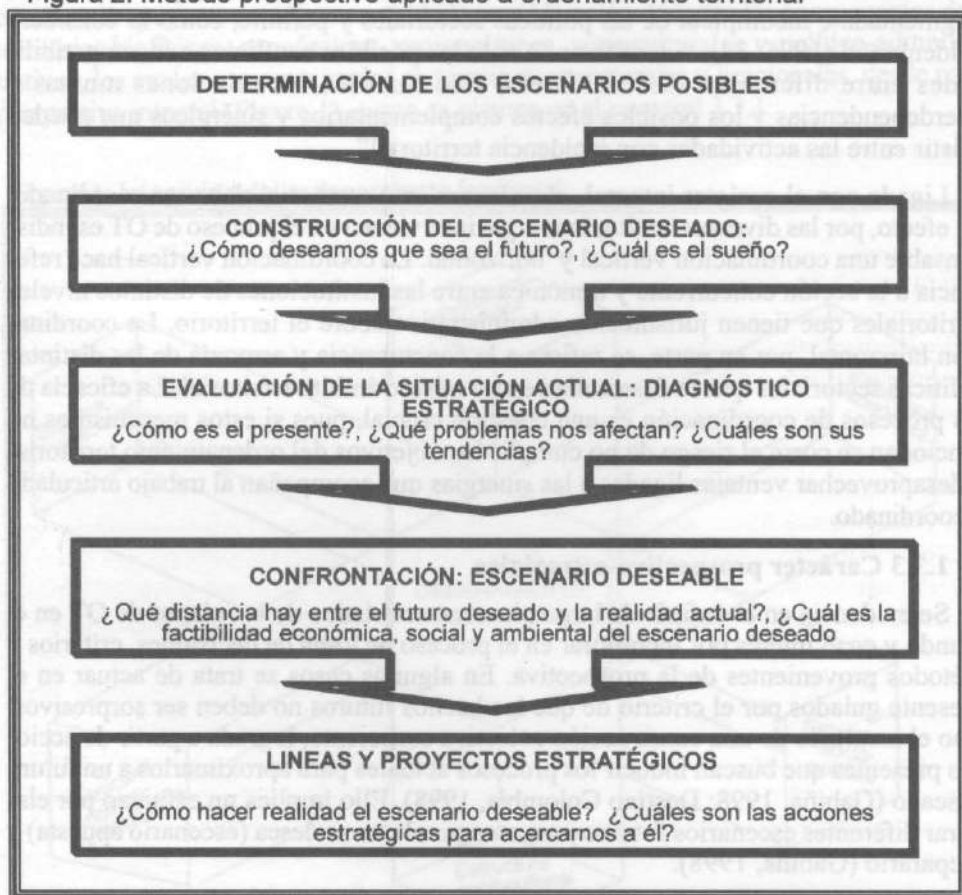
1.3.3 Carácter prospectivo-estratégico

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 sorpresivos, sino el resultado de una construcción colectiva consciente, lograda a partir de acciones presentes que buscan inducir los procesos actuales para aproximarlos a un futuro deseado (Gabiña, 1998; Destino Colombia, 1998). Ello implica un esfuerzo por elaborar diferentes escenarios futuros para escoger el que se desea (escenario apuesta) y prepararlo (Gabiña, 1998).

Para desarrollar esta visión, los procesos de OT acuden a aportes conceptuales y metodológicos de la prospectiva (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? y c) ¿a qué escenario de desarrollo territorial futuro se apuesta? (Massiris, 2001).

Figura 2. Método prospectivo aplicado a ordenamiento territorial



Fuente: elaboración propia

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 DOFA⁴, como se plantea en el numeral 3.4. Básicamente se utiliza en la valoración de situaciones críticas, así como el diagnóstico de oportunidades y amenazas externas y de fortalezas

⁴ Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

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.), al igual que 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 pueden verse afectadas por las decisiones del plan, así como grupos cuya experiencia y conocimientos (saber) son esenciales para llegar a una solución efectiva. Dichos actores se expresan en el proceso participante a partir de representantes que expondrán y defenderán los intereses de su grupo o fuerza, con conciencia colectiva y sin detrimento del consenso. La diversidad de actores sociales, esto es, de intereses que se involucran en el proceso, garantiza una visión integral y multilateral de los temas por 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 ordenamiento territorial 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 su vocación, 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, departamental⁵, municipal (urbana y rural).

En la **escala internacional** el ordenamiento involucra a varios países que comparten problemas u objetivos comunes y se expresa en políticas internacionales de integración territorial, construcción de grandes obras de infraestructura o atención de asuntos fronterizos. Es un ordenamiento de carácter político en el que poco pueden hacer los técnicos y la sociedad (Poinsont, 1991). Sus decisiones se adoptan mediante documentos compromisorios que todos los países miembros deben cumplir. La escala cartográfica generalmente es inferior a 1:2.000.000. Un ejemplo de ordenamiento a escala internacional lo constituye el "Plan Puebla-Panamá" en el que está

⁵ Estatal en el caso de los países federales

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 o programas encaminados a orientar las relaciones ciudad-campo, la vertebración del territorio, el equilibrio demográfico y económico entre regiones (Zink, 1991; Poinson, 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 (Poinson, 1991; Massiris, 1993:49).

La **escala regional** es considerada por algunos autores como el nivel fundamental del ordenamiento territorial (Poinson, 1991; Gómez, Orea, 2002; Hildenbrand, 1996; Estaba, 1999), debido a que en ella 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 socioeconómico 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 de la utilización 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 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 esta. 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 acuerdo en cuanto a su significado y acotamiento territorial. Una rápida observación de la bibliografía consultada en desarrollo de este trabajo permitió detectar tal desacuerdo. Autores como Ferrari (2002), Palomares (1998), Iracheta (1997), Gallegos (1996), García (1996) y Sánchez (1996), para sólo citar algunos, prefieren utilizar el término *planeación*, referido al desarrollo económico, al desarrollo regional o al 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 o sectorial correspondiente a los ámbitos nacional, regional 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. Es común que las políticas sectoriales sean implementadas por ministerios o secretarías encargadas de la implementación de dichos planes y programas. La planificación espacial o territorial integra las dos anteriores, tomando como base el territorio, es normal que tome como hilo conductor el desarrollo urbano-regional, económico-regional 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*, en este estudio se considera al primero en un sentido más amplio respecto al segundo. La política regional son directrices o lineamientos que expresan la visión regional del modelo de desarrollo económico y social y no requiere de la elaboración y aprobación de planes, estando, por tanto, más cerca de la programación de las inversiones públicas. En tanto que el segundo implica un proceso y un sistema de organización institucional para la gestión, que se fundamenta en planes, programas, estrategias, proyectos y acciones tendientes a resolver desequilibrios del desarrollo regional. Puede haber política regional sin planes regionales, pero no puede haber planificación regional sin política regional.

1.5.4 Planificación regional y planificación territorial

Respecto a los términos *planificación regional* y *planificación territorial*, el primero, como se planteó, 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 estos. 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.

Fundamentos y principios

En las últimas décadas del siglo XX, la discusión científica respecto a la importancia del territorio en los procesos económicos, se posicionó como una agenda de investigación relevante y novedosa, no sólo por poner en tela de juicio las limitaciones de la ciencia económica en materia de análisis espacial, también por incluir cuestionamientos sobre las políticas a desarrollar ante las consecuencias de la concentración de actividades económicas.

Dentro de la discusión, la Nueva Geografía Económica (NGE) se convirtió en un referente teórico para abordar la relación entre el espacio y la economía, específicamente en lo relativo a la localización de la actividad económica. De acuerdo con lo presentado por Juan Cuadrado, autor del artículo, el nacimiento de la NGE fue el artículo de Krugman en 1991.

Las preguntas que se presentan a continuación son una guía para la lectura del artículo:

9. ¿Qué es la NGE y qué sostiene respecto de la relación entre economía y territorio?
10. ¿Quiénes son sus principales representantes?
11. A partir de los planteamientos del autor, ¿Por qué la NGE no ha sido un aparato teórico que haya brindado soluciones para "reequilibrar" las relaciones entre regiones ante el fenómeno de concentración?

¿Es tan “nueva” la “Nueva Geografía Económica”? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas

Juan R. Cuadrado-Roura. Universidad de Alcalá - Instituto de Análisis Económico y Social, Madrid, España.

RESUMEN | La llamada Nueva Geografía Económica (NGE) ocupa actualmente un lugar relevante entre las corrientes de pensamiento en las que se apoyan los análisis territoriales. Algunas de las ideas y principios en que se basa eran ya muy conocidos por geógrafos y economistas desde hace algunas décadas, aunque los impulsores de esta corriente prácticamente los ignoraron. La principal aportación de la NGE reside en la posición que se adopta ante los temas territoriales, un intento de modelizar y encajar las interrelaciones entre economía y territorio en esquemas teóricos similares a los que utiliza el Análisis Económico. El artículo pretende contribuir a clarificar la aportación positiva que ha hecho la NGE al análisis territorial, los límites de sus planteamientos y también algunas de sus debilidades.

PALABRAS CLAVE | desenvolvimiento territorial, economía regional, geografía económica.

ABSTRACT | *The so-called New Economic Geography (NEG) presently has a very relevant position among the current theoretical approaches that support territorial analysis. Some of its concepts and ideas were well known by geographers and economists some decades ago, but the leaders of this approach have practically ignored their influence. The main contribution of the NEG is the position adopted to analyze territorial trends, searching to build models and to introduce the interrelations between the economic activities and the territory into theoretical approaches similar to those used by the Economic Analysis. The main objective of this paper is to clarify which are the main contributions of the NEG, but also its limits and weaknesses.*

KEY WORDS | *territorial development, regional economy, economic geography.*

Recibido el 25 de marzo de 2013, aprobado el 13 de noviembre de 2013

E-Mail: jr.cuadrado@uah.es

Una primera versión de este texto se presentó y debatió en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinares (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en Cuernavaca (México), en octubre de 2011, que tenía el propósito de publicar un libro sobre la NGE. Los comentarios recibidos entonces y los posteriores de otros colegas y compañeros, en especial la profesora M. T. Gallo, han permitido mejorar dicho texto, pero, en todo caso, la responsabilidad es exclusivamente mía.

Introducción

No cabe duda de que la Nueva Geografía Económica (NGE) ocupa hoy un lugar relevante en el ámbito de los análisis territoriales. Irrumpió con fuerza a principios de los noventa y se ha ido consolidando como un enfoque robusto e innovador en el estudio de las relaciones entre el espacio y los procesos económicos.

Las algo más de dos décadas que han transcurrido desde que las ideas germinales de la NGE vieron la luz constituyen un tiempo suficiente para poder efectuar algún tipo de valoración sobre lo que esta corriente analítica ha aportado y sus eventuales limitaciones. Es posible, sin embargo, que todavía sea necesaria una perspectiva temporal más extensa para llevar a cabo dicha valoración. Algunos autores, incluido uno de los fundadores (Krugman, 2000), pusieron ya de relieve hace algunos años que la NGE se encuentra en una “etapa de madurez”, que suele ser precisamente cuando gran parte de los nuevos planteamientos y corrientes analíticas se consolidan y ofrecen sus mejores frutos. Pero también reconoce que la fase de “madurez” de cualquier movimiento científico renovador coincide, a veces, con una decreciente capacidad de innovación.

Que este sea o no el caso de la NGE debe quedar como una cuestión abierta. Sin embargo, lo que sí cabe a estas alturas es plantearse algunas preguntas sobre lo que ha significado la NGE en los estudios regionales y urbanos. La primera de tales preguntas debe ser, sin duda, si el adjetivo “nueva”, que desde un principio se incorporó al sustantivo “Geografía Económica”, era y es o no adecuado y pertinente. En otras palabras: ¿es tan “nueva” la Nueva Geografía Económica?

Otras tres cuestiones pueden, o quizá *deben*, plantearse en relación con la NGE. La primera también resulta obligada: ¿cuáles son los puntos de partida de la NGE y qué es lo que ha marcado su desarrollo? La segunda, derivada de la anterior, es preguntarnos si la NGE ha alcanzado o no los objetivos que perseguía en sus inicios. Y, por último, si aceptamos la idea de que las ciencias sociales tienen una “clara vocación a la acción”, es decir, a no quedarse solo en el ámbito de lo abstracto o lo académico¹, algo que comparte quien suscribe este trabajo, la tercera cuestión necesaria de plantearse es: ¿cómo se ha posicionado la NGE frente a las posibles acciones o políticas para suavizar o resolver los problemas que muestra la realidad? En otras palabras: ¿está aportando la NGE ideas y propuestas de política regional, urbana, o de política económico-social?

El objetivo del artículo es ofrecer algún tipo de respuesta a estas cuatro preguntas y para ello se organiza en varias secciones que siguen a esta introducción. La segunda sección se dedica a comentar un hecho bastante conocido, como es el “olvido” del espacio por parte de los economistas y la explicación que puede darse a este hecho. La tercera describe la entrada en escena de la NGE y se plantea ofrecer una respuesta a si el adjetivo “nueva” es o no aceptable. La cuarta sección se centra en definir los puntos de partida de la NGE y la dirección de los progresos que esta corriente ha impulsado, tratando de responder a la segunda de las preguntas planteadas. La quinta sección intenta dar respuesta a la pregunta de si la NGE ha alcanzado o no los

1 W. Pareto (1920) subrayó ya que la práctica va con frecuencia por delante de la teoría. Pueden consultarse sobre este tema los trabajos de David (1988), Duverger (1964) o M. Bunge (1997), Kuhn (1962) o Cuadrado-Roura (2010).

objetivos que se había propuesto. Y, por último, la sección sexta tiene como objetivo clarificar cómo se han posicionado los protagonistas vinculados a la NGE, frente la demanda de propuestas de medidas y/o políticas relativas a los problemas territoriales y económicos. El texto se cierra con unas breves notas finales que pretenden destacar las principales ideas ofrecidas. No se trata de “conclusiones”, puesto que este término es demasiado rotundo y sería inadecuado establecerlas cuando la NGE está todavía *in fieri*, es decir, en proceso de desarrollo. Queda, pues, al mejor criterio del lector la posibilidad de extraer sus propias conclusiones, aceptando o no lo que se expone en este artículo.

El olvido del territorio por parte de los economistas

Históricamente, los economistas tendieron a menospreciar, o quizá sería mejor decir a “olvidar”, o a no prestar casi ninguna atención al territorio y su relación con las actividades económicas. Esta actitud ha cambiado sustancialmente en las cuatro últimas décadas, pero hay cuando menos dos razones que contribuyeron a dicho “olvido”. La primera guarda relación directa con el enfoque que fue adoptando la Economía como ciencia. La segunda tiene que ver con el divorcio que generalmente existió entre economistas y geógrafos.

El desarrollo de la Ciencia Económica y el casi general olvido del espacio y de las cuestiones territoriales

La primera de las dos razones citadas se evidencia cuando se revisa la trayectoria que ha seguido la Ciencia Económica en su desarrollo. Uno de los rasgos más claros es que, a diferencia de otras ciencias sociales, la Economía tendió casi desde un principio a minimizar el papel y la influencia del “*espacio*” en los procesos económicos, entendiendo como “espacio” el territorio que soporta la actividad económica y que *influye en y se ve influido por* los procesos de producción, circulación y distribución de los bienes, servicios, factores y rentas. Actualmente, buena parte de la literatura económica reconoce que el territorio –y lo que él implica– no puede quedar al margen de cualquier análisis de los hechos económicos y sociales, porque evidentemente no es “neutral”. El territorio no solo dificulta o facilita los movimientos de los factores de producción y de los bienes producidos, sino que todos los agentes económicos –ya sean empresarios o simples consumidores– lo tienen en cuenta en sus decisiones. Sin embargo, esta no fue en absoluto la postura dominante en las sucesivas corrientes que dieron forma al análisis económico hasta confluir en lo que hoy es la Ciencia Económica.

Si dejamos a salvo las aportaciones de Von Thünen² y de algunos economistas alemanes y escandinavos que se preocuparon por la localización de las actividades

2 La aportación de J. E. Von Thünen (1783-1850) constituye una excepción muy importante. Blaug (1986) señala que en él hay dos o incluso tres economistas en uno solo: “para los geógrafos económicos, es el ‘padre’ de la teoría de la localización (...); para los economistas teóricos, es uno de los descubridores de la teoría de la distribución (...); y para los economistas matemáticos y económetras es un pionero en la utilización del cálculo y la obtención de soluciones a los problemas de la maximización” (p. 246).

económicas³, hay que reconocer que durante bastantes años ni los ya citados, ni otros temas relacionados con el territorio fueron objeto de particular atención por parte de los economistas. Los mercantilistas (desde E. Misselden, A. Serra y T. Mun hasta J. B. Colbert) y algunos fisiócratas (F. Quesnay, A-R. J. Turgot, R. Cantillon⁴) sí tuvieron en cuenta los aspectos “geográficos” de la circulación económica. Varios de ellos concedieron especial atención al comercio y la circulación, a las infraestructuras, los puertos y la distribución espacial de la población, aunque no puede afirmarse que dieran a estos temas un tratamiento sistemático. Sin embargo, esta limitada presencia de los aspectos territoriales en algunos textos preclásicos quedó muy pronto ahogada por la prioridad que los clásicos otorgaron a los problemas y cuestiones macroeconómicas y por la actitud adoptada más tarde por quienes les sucedieron.

Como es bien conocido, los economistas clásicos –desde A. Smith hasta J. S. Mill– escribieron ampliamente sobre el crecimiento económico y sus causas, sobre el comercio exterior, y sobre la distribución de la renta y los problemas fiscales, entre otros. Pero, salvo muy contadas excepciones, lo hicieron dejando a un lado la dimensión territorial y sus implicaciones; de hecho, consideraron a las economías nacionales como un todo y al espacio internacional como una constelación de “puntos” que se correspondían con los países que desarrollaban algún tipo de intercambio.

Más tarde, y ya dentro de la corriente llamada neoclásica, quienes profundizaron en el análisis microeconómico (Menger, Jevons, Walras...) aplicaron como método el análisis marginal, donde la incorporación de la *dimensión espacial* planteaba importantes dificultades. La variable “distancia” y otros parámetros espaciales suponían tener que admitir la existencia de “discontinuidades” (en el transporte, en la concentración de recursos y factores, o en relación con las aglomeraciones urbanas, etcétera) que resultaban bastante incómodas para razonar en términos de cálculo diferencial. El análisis teórico del comportamiento de las unidades productivas y de los consumidores permite estudiar con precisión sus posibles posiciones de equilibrio. No obstante, los costes de transporte pocas veces figuran como una variable “dentro” de la función de producción y se concede escasa o nula importancia a si los demandantes o consumidores están dispersos o concentrados en el territorio.

Si tenemos en cuenta lo anterior, el hecho de que numerosos economistas omitieran toda referencia a los aspectos espaciales, o que los considerasen –simplemente– como un factor neutro, no resulta excesivamente extraño. El Análisis Económico general avanzó, sin embargo, en amplios frentes, aunque en su mayor parte las teorías pueden ser calificadas como *a-espaciales*. Hay que reconocer que, en algunos temas, el hecho de no tomar en consideración el territorio no implica una grave debilidad teórica, pero en otros casos claramente sí. Sorprende, por ejemplo, que incluso en un campo tan ligado a lo espacial como es el comercio internacional se desarrollaran

3 Entre ellos, los alemanes W. Launhardt y A. Schaffle, O. Engländer y A. Predöhl, o el sueco T. Palander.

4 Algunos sitúan a Cantillon fuera de la corriente fisiocrática, pero su *Essai sur la nature du commerce en général*, editado en 1755 (aunque ya era conocido desde 1730), relaciona de forma muy clara la producción primaria con la circulación de los bienes mediante el comercio y el papel del territorio.

modelos en los que las distancias, los costes de transportes o las ventajas ofrecidas por determinados puntos o zonas geográficas, simplemente no figuraban en los modelos explicativos o fueron claramente infravalorados. Algo que las nuevas teorías del comercio internacional –y de ahí su vinculación a la NGE– han tratado de corregir.

Por supuesto que hay excepciones a lo que acabamos de señalar. Baste citar como referencia el hecho de que Alfred Marshall (1890), un neoclásico, concediera especial importancia a las concentraciones industriales y a las economías externas y de aglomeración, enfoque que más tarde ha sido el germen del análisis de los “distritos industriales”. Y habría que citar, asimismo, a quienes exploraron los problemas de la localización industrial. Estas excepciones, sin embargo, no cambian la regla general: el territorio ha constituido, durante décadas, una variable que muy pocos economistas tomaron en consideración y que no formó parte de la *mainstream* de la Ciencia Económica.

Los economistas y los geógrafos

La reducida atención de los economistas a los problemas territoriales tiene una explicación complementaria que tampoco puede pasar inadvertida. El estudio de la distribución territorial de la población, la descripción de los condicionantes geográficos naturales y otras diferencias territoriales de diverso tipo se consideraron siempre el campo propio y prácticamente exclusivo de los geógrafos. “Una casta de profesionales por la que los economistas –como señaló Richardson (1975)– jamás sintieron una gran estimación” (p. 15).

Esta postura, que en parte se mantuvo durante años, ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas. Además, era una valoración claramente injusta cuando se analizan las aportaciones desarrolladas por quienes habían trabajado en los campos de la geografía económica, la geografía humana y la geografía regional. Por el contrario, solo unos pocos economistas, en su mayoría germanos y algunos escandinavos, se preocuparon por los problemas de la localización empresarial, seguidos bastante más tarde por algunos economistas norteamericanos que, si bien hoy se consideran pioneros del análisis económico regional, como Hoover (1959), Alonso (1964) o Isard (1956), tampoco figuran en posiciones académicas y profesionales muy reconocidas, ni han formado parte de la *mainstream* del desarrollo de la teoría económica. Algo que también ha cambiado en los últimos años, en particular cuando algunos economistas de prestigio (R. Barro, P. Krugman y D. Quah, entre otros) han irrumpido con fuerza en el campo de los estudios regionales.

En este sentido, hay que reconocer que los desarrollos de la NGE han contribuido sustancialmente, como trataré de mostrar más adelante, a vincular Economía y Geografía. Incluso, como señalaron K. Behrens y J. F. Thisse (2007), algunos conceptos desarrollados en la NGE pueden servir y han servido para revisar varios aspectos en los que la Economía Regional había tratado de avanzar, no siempre con claridad. Este sería el caso, por ejemplo, de qué entendemos realmente como “región” y qué tipo de interrelaciones entre regiones resulta interesante estudiar, a cuyo efecto la NGE abre a economistas y geógrafos una vía sobre cómo cabe abordar estos temas.

La irrupción de la “nueva” Geografía Económica

La entrada en escena de la NGE a principios de la década de los noventa hay que relacionarla, sin duda, con la revisión que algunos años antes se había hecho de la teoría del comercio internacional, que supuso la incorporación de los rendimientos crecientes, la competencia imperfecta y la posibilidad de alcanzar –al menos teóricamente– diversas posiciones de equilibrio en lo que hasta entonces habían sido los planteamientos más convencionales de la teoría del comercio internacional. A pesar de todo, como señaló Krugman (2000), “sorprendentemente, todavía tomó un largo tiempo hasta que los nuevos teóricos del comercio se dieron cuenta de las posibilidades de que la revolución en el campo de la teoría del comercio (internacional) posibilitaba hablar de cuestiones relacionadas con la Geografía Económica. El resultado fue lo que se califica [*sic, en sus propias palabras*] como la Nueva Geografía Económica” (p. 49-50).

Este calificativo –“nueva”– que se autoasignaron los líderes de esta corriente científica y que se ha acabado imponiendo para referirse a cuantos siguen sus enfoques, ha generado notables reacciones críticas por parte de quienes se consideran herederos de la importante corriente analítica que es la Geografía Económica, y también de bastantes estudiosos de los problemas regionales que habían surgido en el ámbito de la Economía desde mediados de los años cincuenta del pasado siglo⁵.

Inconscientemente, o quizá de manera muy consciente, quienes figuran como “padres” de la NGE, es decir, Krugman, Fujita y Venables, esencialmente, ignoraron lo que muchos geógrafos y bastantes economistas habían aportado al análisis regional con anterioridad. El propio Krugman ha reconocido más tarde que esto ocurrió e incluso ha pedido disculpas: “Soy consciente de que esta denominación (NGE) puede enojar a los geógrafos que tradicionalmente han trabajado duro en el estudio de la geografía económica, los cuales consideran, por una parte, que muchas de las cosas que los ‘nuevos’ geógrafos dicen son ya muy antiguas y, por otra, que la NGE ignora casi totalmente la realidad de los estudios realizados, como también lo hizo la teoría del comercio” (Krugman, 2000, p. 50). De ahí una pregunta clave: ¿es tan “nueva” la NGE? O esta otra menos belicosa: ¿en qué se basa la “novedad” de la NGE y qué es lo que ha aportado al conocimiento ya disponible con anterioridad?

La respuesta a ambas cuestiones puede adoptar distintos perfiles. Realmente, lo que la NGE hizo fue rescatar, en primer lugar, algunas viejas ideas y conceptos espaciales de la Economía y la Geografía Económica, particularmente las que se relacionan con la localización de las industrias y la distribución de las aglomeraciones urbanas e industriales (desde Von Thünen a Christaller, Lösch y otros). Asimismo, la NGE incorporó también, aunque sin reconocerlo abiertamente, algunos planteamientos posteriores bien conocidos en los que los problemas del desarrollo económico y su tendencia a la concentración se relacionaban directamente con el territorio, como son la tesis de la “causación circular acumulativa” (Myrdal, Hirschman...), las teorías sobre la aglomeración y las economías que ello genera (Rojas López, 2009),

5 Me refiero, en particular, a W. Isard y a quienes lo acompañaron en el desarrollo de lo que más tarde se ha calificado como “Ciencia Regional”.

las tesis centro-periferia más tradicionales y las aportaciones de quienes trabajaron en el desarrollo de la llamada "Ciencia Regional".

Como señalaron Ottaviano y Thisse (2004), muchas de las ideas de la NGE estaban presentes desde hacía mucho tiempo en los trabajos de los geógrafos económicos, y R. L. Martin (2010) no solo subraya este hecho, sino que cuestiona el alcance de las aportaciones de la NGE, algo que él y Sunley ya habían señalado con anterioridad (R. L. Martin & Sunley, 1996). Pero ¿qué es entonces lo "nuevo"? Seguramente el principal mérito de la "nueva" aproximación a las relaciones entre procesos económicos y geografía es haber enmarcado dichas ideas dentro de un modelo de equilibrio general, lo cual ha permitido que la Geografía Económica y la teoría de la localización se incorporen a la corriente principal (*mainstream*) de la teoría económica.

En efecto, la principal novedad que, en mi opinión, ha aportado la NGE es que ha proporcionado un soporte analítico-matemático a muchas aportaciones que estaban ya en circulación desde hacía décadas, el cual les entrega mayor solidez y las aproxima a los criterios analíticos actualmente dominantes. Gracias a ello, los modelos y planteamientos de la NGE han encontrado un mejor acomodo dentro del Análisis Económico, al proporcionarles una mayor respetabilidad y un tipo de aproximaciones formales más rigurosas a temas como las relaciones centro-periferia, o a cómo explicar que las industrias tiendan a localizarse en un determinado punto geográfico, o la influencia que pueden ejercer algunos centros urbanos y/o determinadas infraestructuras (un puerto; un nudo ferroviario) como foco de atracción y acumulación de actividades productivas en un determinado lugar.

Sorprende, sin embargo, que la corriente de la NGE apenas hiciera referencia alguna a los antecedentes antes citados⁶. Tampoco lo ha hecho, por lo demás, en relación con los análisis previos sobre las economías de escala, los costes de transporte y la movilidad de los factores y sus consecuencias, conceptos básicos de la teoría económica neoclásica, que también habían sido estudiados por la Geografía teórico-cuantitativa anglosajona en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado (Hagget, 1965; W. Bunge, 1966; Morrill, 1970; Lloyd & Dicken, 1972). Ni estas aportaciones, ni otras de la escuela francesa (la teoría de los "polos" de Perroux y la "polarización" de Boudeville, por ejemplo) son citadas por quienes impulsaron el desarrollo de la NGE en el panorama científico internacional⁷.

La constatación de estos hechos, tan innegables como sorprendentes, no puede ensombrecer, sin embargo, lo que han significado las aportaciones de la NGE en el ámbito del análisis espacial. En el caso concreto de la Economía, sus planteamientos han servido para poner fin al largo silencio con que la corriente dominante del análisis económico había tratado cuestiones tan relevantes como dónde tiene lugar la actividad económica, por qué se concentra y cuáles son las causas explicativas. Y en el ámbito de la Geografía, porque también ha estimulado un tipo de aproximaciones mucho más formalizadas y menos descriptivas en temas

6 Fujita y Krugman (1995) publicaron un trabajo –muy teórico– sobre las aportaciones de Von Thünen y de Chamberlain que pueden considerarse una excepción.

7 Bhattacharjea (2010) ha sugerido incluso que Kaldor anticipó en alguna medida los planteamientos de la NGE, o al menos algunos de sus "hallazgos".

como la concentración de la población y de las actividades económicas. Como subrayaron Fujita, Krugman y Venables (1999):

En nuestra opinión, la cuestión que define la Geografía Económica es la necesidad de explicar las concentraciones de la población y de la actividad económica, a saber, la distinción entre los cinturones industriales y los cinturones agrícolas, la existencia de las ciudades y el papel de los núcleos industriales. En un sentido amplio, todas estas concentraciones nacen, se desarrollan y/o sobreviven debido a alguna forma de economías de aglomeración, donde la misma concentración espacial crea el ambiente económico favorable para el sostenimiento de concentraciones adicionales o continuadas (p. 14).

El planteamiento de partida y los progresos de la NGE

Aunque siempre resulta difícil y controvertido otorgar la paternidad de una determinada corriente científica y fijar su partida de nacimiento, el punto de arranque de la NGE fue muy posiblemente el artículo que Krugman publicó en 1991 sobre los rendimientos crecientes y la Geografía Económica, que constituyó una incursión bastante novedosa en el ámbito de la localización de la actividad económica. El trabajo emparentaba de alguna forma con los problemas que se había planteado Ohlin en 1933, dentro de la teoría del comercio internacional. A partir de la citada aportación, la tesis del centro-periferia y la cuestión de las aglomeraciones y su capacidad de crecimiento y de atracción, “re-descubiertos” por Krugman (1993a y 1993b), empezaron a ser objeto de otras aportaciones suyas y de quienes casi simultáneamente se habían planteado cuestiones relacionadas con la localización de la actividad económica, el uso del suelo, el desarrollo urbano, las áreas comerciales y la competencia espacial.

Fujita y Thisse (2002 y 2009) han aportado una amplia explicación sobre cómo la NGE ha ido penetrando en este campo. El principal mérito ha consistido en el “redescubrimiento” de algunos conceptos e ideas que ya estaban circulando entre los geógrafos y en algunos libros de Economía, de la mano de varios economistas más o menos marginales. Pero no solo los redescubrieron, sino que les dieron un tratamiento diferente, puesto que bastantes de dichas ideas no habían sido consideradas conjuntamente, ni sus interrelaciones se habían explorado sistemáticamente mediante modelos, lo que constituye el *leit motiv*, o el rasgo dominante, de la “nueva” corriente científica.

Como sugirió el propio Krugman (2000, pp. 50-51) al exponer el sentido de la NGE, la dinámica de una ciudad como Nueva York, sus condiciones más ventajosas y su desarrollo han sido muy estudiados y se conocen bastante bien apelando a los procesos de aglomeración. La estructura interna de esa o de cualquier área metropolitana puede comprenderse con relativa certeza a partir de los modelos de uso del suelo, siguiendo el enfoque pionero de Alonso (1964). No obstante, desde la óptica de la teoría del comercio internacional, este nivel de comprensión no resulta suficientemente satisfactorio. “Lo que parece necesario –sostenía Krugman en dicho trabajo– es comprender la economía de una ciudad teniendo en cuenta cómo opera

la economía nacional –o mundial– en su conjunto. Como diría un economista, lo que uno desea es una aproximación en términos de *equilibrio general*”.

Este tipo de enfoque debería explicar tanto los procesos de concentración como los de dispersión, y por qué se producen y cómo operan. Todo ello a partir de una visión más global, que intente explicar no solo *cómo* se relacionan los procesos económicos y el territorio sino también el *porqué* de dicha relación y sus resultados. Se trata, por tanto, de una aproximación diferente de la que podría aportar un enfoque “a la Von Thünen”, que nos sugiere cómo (posiblemente) se ocupa y utiliza el territorio alrededor de una ciudad, pero que asume –como punto de partida– la existencia de ese foco central. Lo que hay que tratar de explicar, subraya Krugman (2000), son las fuerzas que conducen a la concentración o a la dispersión. Y para ello, la NGE adoptó *como método* el desarrollo de aproximaciones mediante *modelos* que permitieran comprender la dinámica de una determinada metrópoli o aglomeración en el contexto de toda la economía como conjunto. Es decir, con un enfoque de equilibrio general. A tal efecto era/es necesario tener en cuenta, de forma simultánea, las fuerzas centrípetas que tiran de la actividad económica como un todo, y las fuerzas centrífugas que la empujan hacia fuera. Y lo que hay que comprender es el juego de ambas fuerzas, teniendo en cuenta las microdecisiones de los distintos agentes que allí operan. Consecuentemente, lo primero que explora y trata de explicar la NGE es por qué las empresas y los consumidores tienden a aglomerarse en las áreas en que otras empresas y consumidores están ya localizados (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2009).

El tema contaba ya con algunas explicaciones más o menos convincentes, como la idea de los “polos de crecimiento” que lanzó Perroux (1955), o la tesis de la causación acumulativa de Myrdal (1957), con los correspondientes efectos de atracción y de posible dispersión. Pero, de entrada, la principal aportación de la NGE radica en formalizar y profundizar sobre *cómo* y *por qué* se producen dichos mecanismos de causación acumulativa, utilizando para ello modelos que discurren desde lo más simple a su progresiva complicación. En último término, lo que esta corriente analítica ha perseguido es aportar fundamentos teóricos que permitan mostrar cómo y por qué unas regiones que son muy parecidas o incluso iguales entre sí en un punto de partida, pueden acabar diferenciándose como regiones “centro”, ricas, y regiones “periféricas”, que permanecen mucho más pobres.

A partir de un modelo como este, muy estilizado, los protagonistas y seguidores de la NGE han desarrollado una sucesión de modelos que responden a dicha relación centro-periferia. El más simple, que podemos incluso considerar aquí como ejemplo, partía de la teórica existencia de dos regiones parecidas, con dos sectores productivos y dos factores de producción. Es el célebre modelo del “2 x 2 x 2”, donde también se considera que cada factor es específico para un sector y que uno de los factores es móvil interregionalmente, mientras que el otro no lo es. Esto permite razonar, en abstracto, cómo operará ese “sistema” simplificado y en qué medida las economías de escala van a influir en su desarrollo. Condiciones adicionales de este modelo simplificado son que los dos bienes producidos son comercializables, si bien uno de ellos se ve dificultado por los costes “iceberg” de transporte, mientras que el otro tiene unos costes inferiores. Esto permite plantearse dos tipos de equilibrios

estables: la *aglomeración* de una de las actividades productivas en una de las dos regiones, cuando los costes de transporte son bajos; y también la *dispersión* de dicha actividad en las dos regiones cuando los costes de transporte son elevados.

Si se toma como punto de partida un modelo tan simplificado como este, cabe irlo complicando progresivamente, como se hace en el análisis económico convencional, introduciendo las relaciones insumo-producto, o si existen o no condiciones de competencia imperfecta en ambas direcciones (Venables, 1996). Asimismo, el hecho de que –a partir de las “nuevas teorías del crecimiento”⁸– se demuestre que las inversiones y la acumulación de capital pueden contribuir a asegurar y sostener las aglomeraciones (Baldwin, 1998), cabe analizar también los efectos de la acumulación de capital humano (Baldwin, 1999; G. I. P. Martin & Ottaviano, 1999 y 2001) y estudiar cómo operan –al menos teóricamente– las fuerzas de aglomeración y de dispersión (Englmann & Walz, 1995; Puga & Venables, 1996a y 1997; Puga, 1999).

En la presentación de los “modelos” se parte siempre, como ya hemos subrayado, de ciertas simplificaciones, para introducir a continuación algunos cambios que modifiquen la situación de partida. Se busca, por ejemplo, “modelizar” lo que puede ocurrir si se producen migraciones interregionales de mano de obra, o si el número de plantas productivas se incrementa en un área concreta, o si el capital humano está muy concentrado en una sola región, con los posibles cambios y efectos que todo ello supone en el mercado. La *explicación* que el modelo aporta en relación con dichos cambios, siempre dentro de unos esquemas esencialmente teóricos, constituye el centro de las fuerzas de aglomeración y de dispersión de los productores, de la mano de obra y también, en último término, de los consumidores. Tales esquemas pueden contrastarse luego mediante análisis empíricos.

En este sentido, los numerosos modelos que se han elaborado por quienes han impulsado la NGE comparten algunos rasgos comunes, que pueden sintetizarse como sigue:

- Se asume que se opera en un contexto de competencia imperfecta (lo que es ya una novedad), donde los rendimientos crecientes de escala de un determinado sector económico⁹ constituyen la elección preferida.
- Se incorpora la idea de que los costes están directamente asociados al comercio y al transporte.
- Se pretende descubrir qué fuerzas impulsan la aglomeración (fuerzas centrípetas) o cuáles favorecen la dispersión (fuerzas centrífugas).

Dentro de las fuerzas centrípetas, casi siempre se destacan tres en particular: los movimientos migratorios de la mano de obra; las ligazones intersectoriales hacia adelante y hacia atrás entre las distintas ramas productivas (o sus empresas); y la elasticidad de la oferta de factor trabajo, vinculada al hecho de que puedan producirse transferencias de mano de obra de unas ramas productivas a otras, así como movimientos migratorios de carácter más general. Lo que podríamos calificar como

8 Es sabido que se designa con este nombre, que también se califican como “teorías del crecimiento endógeno”, a las aportaciones que hicieron a partir de los años ochenta autores como P. Romer, R. Barro, R. Lucas, N. G. Mankiw y otros, ampliando y rectificando en alguna medida el modelo básico de R. Solow.

9 El monopolístico en el planteamiento del modelo de Dixit-Stiglitz.

la “mecánica” del *proceso de aglomeración* es relativamente simple –aunque puede irse haciendo más complejo al ampliar los modelos–, ya que la mano de obra tenderá a emigrar hacia la o las regiones con una producción inicial más elevada, donde se acumulan cada vez más la producción de bienes y servicios y más puestos de trabajo. Esto incrementará la demanda, así como los beneficios y rentas locales, lo cual atrae a su vez a más empresas para producir bienes y servicios. La *concentración* resulta así cada vez más atractiva, al existir una amplia base de producciones intermedias que precisan muchas de las empresas allí localizadas o que se van localizando, lo cual intensifica los intercambios vía oferta y vía demanda entre todos los que producen bienes y servicios.

Uno de los temas centrales de la NGE es, como ya se ha indicado, el de *las economías de aglomeración*. Estas economías aumentan cuando una empresa disfruta de rendimientos crecientes de escala en un centro o región determinados, lo cual puede deberse a distintas causas. Entre ellas, la disponibilidad de recursos naturales o de localización (que no están dispersos); la posición monopolística o cuasimonopolística de una o varias empresas (condiciones de competencia imperfecta); una decisión política tomada en el pasado (por ejemplo, la decisión de que una ciudad sea la capital del país); y otras posibles razones que puedan plantearse al respecto. Los rendimientos de escala que existen atraen a su vez a más personas, que esperan obtener allí salarios más elevados, encontrarse con una mayor oferta de empleos o disfrutar de algunos beneficios laterales, como la oferta cultural o la educativa.

Este conjunto de ideas y rasgos positivos permite desplegar y tomar en consideración siete características que Baldwin, Forslid, Martin, Ottaviano y Robert-Nicoud (2003) subrayaron como alimentadoras de los distintos modelos construidos por quienes han adoptado el enfoque de la NGE:

1. El efecto del mercado propio en la concentración/dispersión.
2. La causación circular del esquema centro-periferia, al operar las fuerzas de aglomeración y de dispersión, principalmente vía migraciones.
3. La asimetría endógena (cuando las fuerzas de aglomeración dominan a las de dispersión).
4. La aglomeración catastrófica, a partir de la idea de los costes “iceberg” de Samuelson y de la rentabilidad constante del factor trabajo.
5. La superposición de expectativas y sus efectos.
6. La histéresis de localización.
7. La aglomeración/acumulación de ingresos o rentas en función de los costes, y de los impuestos, con y sin movimientos de capitales o de desindustrialización en el centro.

A partir de estas ideas, los trabajos que se han elaborado y los modelos en los que se basan han sido realmente abundantes. Tendría sin duda poco sentido detallarlos aquí, e incluso agrupándolos de acuerdo con sus afinidades su análisis sería prácticamente inabarcable. La OECD (2009), en su informe *How Regions Grow*, incluye

una sistematización muy interesante y útil al respecto, aunque en estos momentos resulta ya incompleta.

En definitiva, como subrayan Fujita y Krugman (2004) al comentar el origen y los objetivos de la NGE:

La cuestión a destacar en la NGE es que trata de proporcionar alguna explicación a la formación de una gran diversidad de formas de aglomeración (o de concentración) económica en espacios geográficos. La aglomeración o agrupación (*clustering*) de la actividad económica tiene lugar a distintos niveles geográficos y tiene una variedad de formas distintas. Tomando un ejemplo, un tipo determinado de aglomeración surge con la agrupación de pequeñas tiendas y restaurantes en un barrio. Otro tipo de aglomeraciones lo encontramos en el proceso formación de las ciudades, donde todas adquieren distintos tamaños (...) en la emergencia de una variedad de distritos industriales; o en la existencia de fuertes desigualdades regionales dentro de un país. En el otro extremo del espectro se encuentra la estructura centro-periferia de la economía global, correspondiente al dualismo norte-sur. Es asimismo importante señalar que todos estos tipos distintos de aglomeración, a diversos niveles, están a su vez insertos en una economía mayor, formando en su conjunto un complejo sistema (p. 179).

Esta visión de dos de los fundadores de la NGE evidencia el ambicioso alcance del proyecto. Primero se intenta explicar un caso muy simple, y sus distintas variantes. Pero, a partir de ello, se procede a elevar la comprensión de lo que ocurre o puede ocurrir en un marco geográfico mucho más amplio, ya sea en un solo país, en un conjunto de países o incluso a nivel mundial. Una meta importante de la NGE es, por tanto, crear un conjunto de aproximaciones a través de modelos que permitan explicar cuestiones como la economía de una gran metrópoli (por ejemplo, Nueva York, que siempre cita Krugman), en un contexto mucho más amplio, como el propio país o el conjunto mundial.

¿Ha logrado la NGE los ambiciosos objetivos que se planteó en sus inicios?

Las posibles respuestas a esta pregunta pueden ser bastante dispares. Seguramente discurren desde una visión muy positiva sobre lo que ha significado el replanteamiento científico propuesto por la NGE, hasta duras críticas que se mueven en dos direcciones: la ignorancia que la NGE ha ejercido respecto de las aportaciones ya existentes sobre los temas que aborda; y, sobre todo, la presencia de un ropaje formal que proporciona rigor científico, pero que conduce a alejarse de la realidad.

Personalmente, y coincidiendo con un amplio número de investigadores interesados en los temas territoriales, estimo que la NGE ha supuesto, sobre todo, un revulsivo importante, tanto para la Geografía Económica convencional como para la Economía. Quizá mucho más para la Economía que para la Geografía, puesto que gracias al planteamiento metodológico adoptado, los temas territoriales han encontrado un espacio dentro de la Teoría Económica; un espacio que era muy reducido y casi ignorado en el pasado y que ha ganado terreno en términos de respetabilidad científica. La principal razón que justifica esto último es que el enfoque de la NGE es muy similar, si no idéntico, al que se emplea en otros campos del Análisis

Económico. Pero dicha respetabilidad e interés se han debido también a algunas de las contribuciones realizadas en los últimos años para explicar cuestiones como la especialización productiva en relación con el territorio, sus causas y sus efectos; la utilización del suelo; el papel de las ciudades en los intercambios comerciales (a escala nacional e internacional); y la búsqueda de una visión o planteamiento más integral de las relaciones entre productos, productores, factores de producción, economías de escala y de aglomeración.

En el caso de los geógrafos, la influencia ha sido –en opinión que comparten numerosos profesionales– bastante menos marcada, sobre todo si nos referimos a quienes mantienen las posiciones más tradicionales, siempre más pegadas a la geografía y a su influencia que al análisis económico. Ello no significa, sin embargo, que no se reconozca asimismo que las aproximaciones analíticas de la NGE, generalmente mucho más abstractas que las de la Geografía tradicional, han impulsado algunos nuevos desarrollos dentro del ámbito de la *Economic Geography*, como muestran algunas publicaciones recientes. Entre ellas cabe citar el número especial del *Journal of Economic Geography* de marzo de 2011, donde los trabajos de Behrens y Robert-Nicoud, Ottaviani, Fingleton y otros, junto con los más críticos de Storper, Sheppard o R. L. Martin y Sunley, tienen extraordinario interés¹⁰.

No ha transcurrido todavía tiempo suficiente para “valorar” lo que la NGE ha tenido de “revolución científica”, en el sentido expresado en su día por Thomas Kuhn (1962). Pero hay que reconocer que esta corriente ha actuado como un revulsivo en los estudios sobre las relaciones entre geografía y actividades económicas. Y tiene, además, el gran mérito de que sus planteamientos y su metodología están en línea con el enfoque dominante en las ciencias sociales, basado en la formulación de modelos, la abstracción y su aplicación posterior a posibles casos reales. Con todo, la euforia con que al principio se acogieron las ideas y propuestas de la NGE ha ido dejando paso a algunas críticas que permiten cuestionarse su futuro desarrollo o que se considere que algunas líneas exploradas en los últimos años no son ya particularmente innovadoras.

La investigación económica dominante tiende a caracterizarse por un ciclo expansión-caída; cuando surge un nuevo conjunto de ideas, tiene lugar una ola de entusiasmo debido a que emergen nuevas fronteras de investigación, pero más tarde surgen sentimientos de desafección cuando los límites de las nuevas ideas se hacen patentes. La NGE ha seguido, de alguna forma, este proceso. En los primeros años, los economistas se mostraron entusiasmados por el hecho de que una importante área –los estudios regionales–, que había permanecido bastante marginada, se abría a una forma sistemática de pensar, y algunos geógrafos más tradicionales tuvieron asimismo la sensación de que su campo estaba recibiendo finalmente la atención que merecía. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que “mientras los modelos de la nueva geografía contribuyeron por primera vez a introducir las consideraciones espaciales en modelos suficientemente rigurosos para entrar a formar parte del canon analítico, dichos modelos son demasiado simples, demasiado estilizados para representar o reproducir bien la geografía económica del mundo real. Para quienes

10 Varios de estos escritos figuran entre las referencias utilizadas para preparar este trabajo.

en cualquier caso son escépticos en relación con la modelización formal –un grupo en el que se incluyen muchos geógrafos– el hecho de que se revelen los límites de los modelos puede confirmar su opinión” (Krugman, 2000, pp. 58-59).

Esta cita evidencia la percepción que parecía empezar a darse en torno a la NGE, en boca de uno de sus fundadores: cierta pérdida de su capacidad innovadora. Como él y otros reconocen, una de las principales causas del problema y de muchas críticas es la tentación de trabajar en lo que resulta más fácil de “modelizar”, en lugar de lo que parece más importante en la práctica. Además, una crítica bastante común es que muchos problemas y procesos ligados a las relaciones economía/territorio se caracterizan por su *complejidad*, lo cual choca con un tipo de aproximaciones mucho más simplificadas y teóricas. Alfred Marshall (1890) sugirió, por ejemplo, que existían al menos tres razones importantes para la localización de las industrias: lo que actualmente consideramos como relaciones intersectoriales (de demanda y de oferta); el papel de la especialización laboral y sus reducidos mercados; y la difusión tecnológica. Frente a ello, muchos modelos de la NGE solo tienen en cuenta uno de estos factores, lo que genera modelos unidimensionales o en los que solo se consideran dos posibles localizaciones alternativas, claramente alejados del mundo real, aunque permiten un alto grado de sofisticación teórica.

¿Significa lo anterior que la NGE ha hecho –está haciendo– una aportación de carácter “menor” al conocimiento, tratamiento y explicación de las cuestiones territoriales en relación con los procesos económicos? La respuesta que doy a esta pregunta es negativa. El progreso del análisis científico requiere la introducción de simplificaciones, que permitan “aproximar” algún tipo de explicación –siempre parcial– a una realidad que es, ante todo y sobre todo, “compleja”. La construcción de modelos –particularmente en el ámbito de lo económico– implica siempre realizar simplificaciones, introduciendo supuestos y dejando a un lado determinados aspectos para centrarse en aquel o aquellos que un modelo puede permitir encajar y comprender mejor¹¹. Consecuentemente, desde este punto de vista, el enfoque básico de la NGE es correcto y se inscribe en una línea que es común a la metodología de avance científico que tiene lugar en otras áreas del conocimiento.

El problema no radica en la utilidad y/o la validez de este procedimiento científico “simplificador”, que ha probado ya su utilidad para explicar los comportamientos teóricos de los agentes económicos, al menos en el campo de la Economía¹². El problema se produce cuando se magnifican dichos modelos simplificados, cuando se “olvidan” en exceso los supuestos adoptados, o cuando no quiere advertirse que hay o puede haber causas y factores que se han excluido del análisis, los cuales no solo son parte de la realidad que se quiere explicar, sino que pueden llegar a ser clave para comprender dicha realidad.

¿Cabe deducir de lo expuesto que la NGE se aparta esencialmente de la “realidad”? En una interesante reflexión, Storper (2011) afirma que, en último término, la NGE

11 J. Schlefer ha publicado recientemente (2012) un libro muy interesante sobre el papel de los supuestos en lo que hacen los economistas. Lleva por título, precisamente, *The Assumptions Economists Make* (Cambridge, MA y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press).

12 Piénsese, por ejemplo, en la teoría del consumidor y su equilibrio parcial; o en los modelos que relacionan las funciones de costes de una empresa –siempre en abstracto– con los ingresos.

busca explicar la concentración espacial de la actividad económica. Y lo hace considerando que es algo endógeno al proceso económico y, por tanto, que no depende de la “primera naturaleza geográfica”, como la desigual distribución de los recursos naturales, el clima o la proximidad a las costas o a los ríos. Las economías de escala inducen la concentración de trabajadores y empresas, todos quieren disfrutar de un contacto lo más próximo posible a los mercados y del acceso a la más amplia variedad de *inputs* y productos. En este sentido, los costes del comercio se integran totalmente en esta vía de análisis, lo cual no se hacía previamente. Y esos costes de los intercambios pueden tener también características endógenas, puesto que las interacciones a nivel local pueden dar lugar a mayores economías de escala y a diferencias importantes (un *gap*) en los costes del comercio entre los agentes económicos locales y los que están más lejos.

En los planteamientos básicos de la NGE no falta, realmente, un deseo de aproximación a la realidad. Conectan, en alguna medida, con lo que ya había preocupado a autores como Myrdal, Furtado y Prebisch, o, más o menos directamente, con las aportaciones de Leontief y otros. Todos ellos subrayaron que la realidad económica mostraba características que conducían a generar desigualdades espaciales mediante procesos de autoalimentación y de aglomeración de carácter acumulativo. Un buen número de las aportaciones de la NGE ha buscado “comprender” los procesos que conducen a la aglomeración. Para ello se ha elegido el camino de los modelos y la formalización, que sin duda acaban confiriendo a bastantes de sus aportaciones un perfil muy teórico y de carácter microeconómico, pero esto no impide –ni debería impedir– el estudio de casos reales. De hecho, bastantes aportaciones recientes se inscriben en esta última línea, aunque hay que reconocer que la tónica dominante es la de trabajos mucho más académicos que prácticos.

La NGE, ¿ha tenido implicaciones en términos de políticas territoriales o ha inducido “nuevas” políticas?

De lo expuesto en los apartados anteriores puede deducirse que las ideas desarrolladas por la NGE sobre la concentración espacial de la actividad económica y los posibles factores que la provocan constituyen su aportación más destacada. Se distancian de las tesis que defienden los equilibrios económicos, que propone el enfoque neoclásico, y refuerzan la hipótesis de que las fuerzas del mercado conducen –o pueden conducir– a que las disparidades entre regiones o aglomeraciones urbanas se agraven.

Aunque su aproximación es predominantemente “teórica”, una de las razones que han acercado a la realidad las aportaciones basadas en la NGE ha sido la introducción de supuestos más realistas que los de algunas teorías convencionales. Este es el caso, por ejemplo, de admitir la existencia de condiciones de competencia imperfecta, o de aceptar que algunas ventajas están “localizadas” (los recursos naturales, los beneficios que otorga una determinada posición geográfica o política) y/o la movilidad de los factores, en particular la mano de obra) en busca de mejores condiciones y una mayor rentabilidad, etcétera. Todo ello permite comprender que las dinámicas de *concentración* benefician a unas áreas en relación con otras, que acaban siendo

menos desarrolladas o se deprimen, lo cual al parecer debería conducir, inexorablemente, a defender la conveniencia de poner en práctica algún tipo de *políticas* orientadas a “reequilibrar” las relaciones entre unas y otras regiones.

Este último aspecto no ha sido, desde luego, el que más ha preocupado a la mayor parte de los protagonistas de la NGE. Las ciencias sociales tienen una clara vocación a la “praxis”, a la puesta en práctica de actuaciones que corrijan o detengan los procesos que no se consideran socialmente aceptables (Cuadrado-Roura, 2010). Aunque se pregona que el científico no debe transcurrir del análisis teórico a las recomendaciones políticas –como prescribe la “regla de Hume”–, lo cierto es que una amplísima mayoría de las aportaciones analíticas que han tenido lugar en el campo de la Economía, la Sociología, la Geografía y otras ciencias sociales, han derivado hacia recomendaciones y propuestas de política económica y social por parte de sus autores. Esto ocurrió ya en Adam Smith y David Ricardo, pero la línea de continuidad de este planteamiento alcanza hasta Pigou, Keynes o Lucas, por no citar a otros muchos autores, tanto clásicos como contemporáneos. De hecho, Myrdal (1953) demostró hace muchos años cuál había sido la conducta de los economistas más destacados en relación con la introducción de juicios de valor y/o de propuestas políticas como colofón a sus teorías. La conclusión general de su análisis fue rotunda: salvo escasas excepciones, todos los economistas transgredieron la línea que debería separar la teoría y la praxis o las recomendaciones.

Pues bien, la idea de hacer propuestas operativas de política económica general o de política regional y urbana está escasamente presente –hasta ahora– en los trabajos de la NGE. De hecho, el enfoque metodológico adoptado ha conducido a “distanciarse” de la preocupación por realizar propuestas en relación con los procesos de concentración. Aparentemente, lo que puedan hacer las regiones o aglomeraciones “perdedoras” tampoco preocupa a la mayor parte de quienes han desarrollado distintos aspectos del modelo centro-periferia. La tendencia dominante ha sido mantenerse en el ámbito de lo teórico. R. L. Martin y Sunley (1996) van incluso más allá, al afirmar que la NGE no solo no es tan “nueva” como se pretendía, sino que tampoco es Geografía, porque contenía de hecho muy poco “espacio” y demasiadas matemáticas.

En este sentido, los geógrafos de la escuela teórico-cuantitativa ya habían aceptado que los modelos teóricos y el formalismo matemático los alejaban del complejo mundo real. Esto hizo que se inclinaban hacia el análisis de las interacciones espacio-sociedad y al estudio de las diversas formas que adquiere la territorialidad en el desarrollo económico, tratando de extraer de todo ello consecuencias e ideas para posibles actuaciones.

Quienes lideran o han liderado¹³ la NGE reconocieron hace bastante tiempo que el material publicado en relación con ese campo contenía escasos esfuerzos en cuanto

13 Esta afirmación no es gratuita. Desde que obtuvo el Nobel de Economía, P. Krugman prácticamente no ha realizado ninguna nueva aportación en el ámbito de la NGE, pero tampoco muchas en el campo donde fue asimismo pionero, el del Comercio Internacional. Las conferencias y los artículos de opinión de carácter general están constituyendo su principal ocupación. El profesor Venables tampoco continúa trabajando en temas de la NGE; su actual ubicación académica va unida a un programa sobre temas medioambientales. Quien sí continúa realizando aportaciones a este campo es el profesor M. Fujita, especialmente desde la óptica más teórica y formal.

a la elaboración de conclusiones sobre las políticas que convendría desarrollar. Ello se justificaba, según Fujita y Krugman (2004), en que el principal objetivo hasta el momento (2003-2004) había sido explicar el *porqué* se producen las cosas y *cómo* se producen, pero no si deben ser aceptadas, corregidas o cambiadas.

Lo que acabo de señalar no implica que la aproximación analítica adoptada por la NGE no pueda conducir a extraer conclusiones y a proponer recomendaciones. Lo que señalo es que estas han quedado generalmente excluidas de los análisis de quienes adoptan el enfoque de la NGE, más preocupados siempre por el rigor de la formulación teórica y los modelos que por las cuestiones que deben resolver los responsables de las políticas regionales y urbanas.

A pesar de todo, es cierto que algunos autores adscritos a la NGE reclaman la posibilidad de llevar a cabo intervenciones gubernamentales que corrijan los problemas detectados. Entre otras cosas, porque no se parte –como en el modelo neoclásico más puro– de que el mercado puede resolver las consecuencias que las economías de aglomeración y el esquema centro-periferia prevén para las regiones o aglomeraciones “perdedoras”. El propio Krugman (2000) ha sostenido, precisamente, que, puesto que los procesos acumulativos de concentración tienden a producir ganadores y perdedores, quizá a nivel de nación existe un evidente incentivo para que los *policy makers* procuren asegurar que su país se sitúe como una de las áreas ganadoras. Y otros autores que están en el ámbito de la NGE, como Ottaviano (2011), afirman incluso que si el actual panorama económico no puede entenderse si no se asume algún tipo de imperfecciones del mercado, esto implica necesariamente que no se puede dejar que la responsabilidad de generar una eficiente geografía económica corresponda solo al mercado.

Sin embargo, lo que ha ocurrido con frecuencia es que quienes han trabajado en la elaboración de modelos tipo NGE que se contrastan empíricamente, aunque con restricciones, solo ocasionalmente han entrado en el ámbito de sus implicaciones para las políticas públicas. Ni siquiera en cuanto a *si deben o no ser combatidos los efectos no deseables de los procesos de aglomeración* (como la congestión y la contaminación que se produce en las grandes concentraciones), o si hay que actuar ante la ausencia de efectos positivos en el caso de las aglomeraciones que son demasiado pequeñas, puesto que la falta de externalidades y de ligazones entre productores dificulta o incluso impide lograr un mayor nivel de actividad.

Desde la óptica de quienes deben diseñar o aconsejar políticas territoriales se ha producido, sin embargo, una situación que es bastante ambigua. Así, aunque se desconfíe de la utilidad de los hallazgos de la NGE para el diseño de políticas, es fácil comprobar que en muchos informes y estudios territoriales publicados en los últimos años se incluyen referencias a sus planteamientos, ya sea en apoyo de alguna conclusión o bien para justificar medidas o acciones que se desea emprender. De hecho, varios informes recientes de los grandes organismos internacionales (Banco Mundial, OECD y Comisión Europea, por ejemplo) contienen referencias bastante extensas a los planteamientos de la NGE y a lo que de ellos puede deducirse¹⁴. Lo

14 Pueden verse, al respecto, tanto el informe *How Regions Grow* de la OECD (2009) como el del Banco Mundial, *Reshaping Economic Geography* (The World Bank, 2009) o lo que se recoge en European Commission (2009).

mismo ocurre con otros informes de consultorías y/o de organismos nacionales o regionales¹⁵, donde parece que apoyar algunas conclusiones y recomendaciones en lo que han aportado los trabajos de la NGE resulta poco menos que obligado. Hacerlo así supone incorporar argumentos que, por una parte, son más contemporáneos que los que se habían utilizado anteriormente; y por otro, añaden un argumento de autoridad a lo que se expone. Esto último sobre todo en relación con las ventajas y/o desventajas de la aglomeración, el papel de la formación de la fuerza laboral y los costes de transporte, o bien para ilustrar los efectos centrípetos y centrífugos de las relaciones territoriales entre distintas regiones.

Behrens y Robert-Nicoud (2011) han señalado que muchos autores, incluidos los principales promotores de la NGE, se han abstenido y se abstienen *de prescribir cualquier recomendación política*. Ello ha dejado la puerta abierta –afirman– para que algunos “pseudocientíficos regionalistas” sean quienes sugieren dichas recomendaciones políticas, con frecuencia sin utilizar ningún criterio explícito de bienestar, ni modelos microeconómicamente bien fundados, ni análisis empíricos. Ambos autores señalan al respecto que los investigadores de la NGE deberían reclamar este terreno como algo que también les es propio. Hace ya varios años que Baldwin y otros (2003) denunciaron, precisamente, que la ausencia de implicaciones políticas claras en las aportaciones de quienes adoptan el enfoque de la NGE “exige más trabajo, no menos”. Pero esta llamada a la conveniencia de entrar en el ámbito de las políticas apenas ha recibido respuesta: una “anomalía” que clama por un esfuerzo más intenso, y también más comprometido, en el desarrollo de las investigaciones (Behrens & Robert-Nicoud, 2011).

Aunque lo que acabo de señalar es real, hay que admitir que la NGE ha tenido al menos dos méritos en relación con las políticas públicas. En primer lugar, ha colocado la geografía en el corazón de las relaciones entre el desarrollo y las desigualdades regionales y nos ha recordado que las regiones están interconectadas entre sí y que lo que ocurre en ellas y lo que podría ser conveniente hacer no puede analizarse de forma individual. Y, en segundo lugar, la NGE ha subrayado también la importancia de considerar la estructura espacial de la economía como *endógena* a la hora de estimar los posibles impactos de las políticas. Ello es muy importante porque invita a tener en cuenta un hecho: los cambios en la estructura espacial de la economía pueden amplificar, embalsar y/o anular incluso los beneficios potenciales que *a priori* pudieron atribuirse a la realización de unas inversiones y políticas públicas.

Algunos trabajos más recientes (Venables, 2007; Behrens, Gaigné & Thisse, 2009, por ejemplo) han aportado elementos que son muy útiles en relación con las políticas y sus efectos, al señalar, respectivamente, que las economías de aglomeración pueden amplificar los beneficios de las inversiones en transporte urbano, modificando el tamaño de la propia aglomeración, o que los beneficios de la desregulación del sector transporte no pueden considerarse sin tener en cuenta que la

15 Un informe del Tesoro del Reino Unido (2007), otro de la Reserva Federal de Kansas (2006), varios informes de McKinsey, etcétera.

aplicación de dicha política puede alterar la estructura territorial, provocando resultados distintos de los perseguidos.

Posiblemente donde la NGE está ofreciendo o puede ofrecer más sugerencias en términos de políticas es en el terreno del análisis urbano. En la comprensión, por ejemplo, de los efectos de una política concreta en una determinada aglomeración urbana (ya sea en los transportes, la localización de actividades productivas o en el coste del suelo); así como al obligar a examinar los efectos y relaciones que existen entre los distintos núcleos de una economía y los efectos de las políticas.

R. L. Martin y Sunley (2011) sugieren, precisamente, que los modelos formales y abstractos pueden utilizarse para el análisis de las políticas aplicadas. En primer lugar, porque un modelo permite introducir qué puede ocurrir al ponerlas en práctica y anticipar las “implicaciones políticas” *potenciales*. Y, en segundo lugar, porque teniendo en cuenta las posibles consecuencias teóricas, los modelos pueden utilizarse para analizar cuestiones políticas “específicas”. En este sentido, el modelo centro-periferia de la NGE permite deducir al menos seis implicaciones básicas, que Martin y Sunley (2011) extraen (véase Tabla 1) de las sugerencias realizadas por Baldwin y otros (2003), Ottaviano (2003) y Brackman, Garretsen y Marrewijk (2009). Dichas implicaciones no pueden hacer olvidar, por un lado, los supuestos adoptados como punto de partida y la credibilidad del propio modelo; y por otro, que tales implicaciones tienen que ver con la “posible” solución del modelo desde una posición de equilibrio espacial de la distribución de la actividad económica en relación con otra distinta. En general, lo que se desarrolla son soluciones analíticas en las que lo que se plantean son cuestiones basadas en “qué sucede si” (*what if*), lo cual puede permitir llevar a cabo análisis bastante sofisticados –aunque no siempre muy realistas ni suficientemente claros– para la toma de decisiones políticas.

CUADRO 1 | Las seis implicaciones políticas básicas del modelo centro-periferia de la NGE

CARACTERÍSTICAS ANALÍTICAS DEL MODELO	IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA
Efectos laterales regionales	Todo tipo de políticas “no regionales” pueden tener consecuencias para el equilibrio general de la actividad económica.
Efectos de interacción comercial	Cambios en el comercio o en la integración económica pueden tener un alto impacto en el equilibrio espacial de la actividad económica.
Efectos cerrados (<i>lock-in</i>)	Las políticas temporales pueden tener efectos permanentes sobre el equilibrio de la distribución espacial de la actividad económica.
Efectos selectivos	Las políticas pueden cambiar (“selección” entre) los resultados de diferentes equilibrios económicos espaciales.
Efectos coordinación	Al influir en las expectativas de los agentes, los <i>policy makers</i> pueden determinar qué estructura de equilibrio espacial se quiere establecer.
Efectos frontera	Las políticas necesitan una masa crítica para tener un efecto en el equilibrio espacial de la distribución de la actividad económica.

FUENTE SOBRE LA BASE DE BALDWIN Y OTROS (2003) Y BRACKMAN Y OTROS (2009)

Algunas notas finales

Como se ha indicado al principio de este trabajo, nuestro objetivo ha sido tratar de ofrecer respuestas a algunas preguntas clave sobre la NGE. Tales respuestas, obviamente, no son “conclusiones”, porque dejan abiertas otras posibilidades de interpretación –distintas de las de este autor– sobre lo que significa y lo que ha aportado esta corriente al análisis de las relaciones entre los procesos económicos y el territorio.

A modo de resumen final, parece interesante subrayar algunos puntos e ideas que se han desarrollado a lo largo del texto:

- En el caso de la Economía, la NGE ha servido para poner fin al largo silencio con que la corriente dominante del análisis económico había tratado cuestiones como dónde tiene lugar la actividad económica y cómo evoluciona; por qué tiende a concentrarse; y cuáles son las causas explicativas. Y lo ha hecho sirviéndose de modelos con un soporte analítico-matemático que ha proporcionado mayor solidez y más respetabilidad a algunas tesis e ideas que ya estaban en circulación.
- En el caso de la Geografía Económica tradicional, la irrupción de la NGE ha estimulado el desarrollo de un tipo de aproximaciones mucho más formalizadas y menos descriptivas sobre algunos temas que ya se venían estudiando, como la concentración de la población y de la actividad económica, la formación de cinturones industriales o agrarios, o la localización de los servicios, entre otros.
- Como se ha expuesto, cabe cuestionarse sin embargo la “novedad” de la NGE. No, quizá, desde la perspectiva metodológica, donde sí existe un claro componente novedoso; pero sí al tener en cuenta numerosas aportaciones que los líderes de la NGE ignoraron desde el principio, para calificar sus conceptos y algunos desarrollos como “nuevos”. Piénsese en algunas aportaciones a la teoría de la localización o sobre las áreas de mercado, así como las aproximaciones micro- y macro- al análisis regional. Nombres como Christaller, Lösch, Hoover, Alonso o Isard, por citar solo un reducido número de ellos, prácticamente no aparecen nunca citados en los trabajos de la primera etapa de la NGE. Algo parecido sucede con los geógrafos económicos más renombrados de la línea convencional.
- Por otra parte, bastantes de los conceptos que la NGE colocó en una posición muy destacada eran ya bien conocidos con anterioridad. Hay que releer a Marshall, a Myrdal, a Hirschman o a Perroux, entre otros, para constatar la certeza de esta afirmación y los desarrollos que ellos y otros aportaron a los conceptos de aglomeración, economías externas, ligazones hacia adelante y hacia atrás de las industrias, etcétera. En los modelos centro-periferia de la NGE, la “novedad” está más en el grado de abstracción y en el tratamiento conjunto de las distintas fuerzas que operan (centrífugas y centrípetas), que en el “descubrimiento” de auténticas nuevas ideas.
- El desarrollo de la NGE se ha caracterizado por la construcción de modelos, lo que exige –como es sabido– aceptar determinados supuestos y simplificaciones

como punto de partida. El propósito de “liberar” posteriormente dichas restricciones introduciendo un mayor grado de realismo no se ha cumplido con excesiva amplitud. Como se subrayó en la cuarta sección, dentro de la propia corriente de la NGE han surgido en los últimos años numerosas críticas sobre el carácter limitado que muestran muchos de los modelos producidos. En bastantes casos solo consideran cómo se comporta un factor, o los movimientos entre dos posibles localizaciones alternativas, o qué sucede cuando se produce un determinado cambio, “permaneciendo todo lo demás igual”. El valor de estos esfuerzos no es despreciable, por supuesto, pero con frecuencia se detienen en la frontera del análisis teórico o estrictamente académico.

- Si bien hay excepciones, un rasgo muy claro de la NGE es su escaso interés por entrar en el terreno de las políticas que sería deseable llevar a cabo para frenar, incentivar, compensar, etcétera, los procesos que estudian sus modelos. Hacer propuestas operativas de política económica general o de política regional y urbana es algo que está muy ausente en los trabajos de quienes lideran y participan en el desarrollo de la NGE. Ello, sin embargo, no es óbice para que algunos organismos internacionales, consultores y entidades responsables del desarrollo territorial incluyan en sus informes citas y referencias a la NGE. Con frecuencia lo hacen buscando el “apoyo” de teorías que se considera que están “à la page”, aunque sin una clara relación con los problemas reales examinados o con sus posteriores recomendaciones.
- La NGE se encuentra en una fase de clara “madurez”, lo que no siempre suele ir acompañado de innovaciones importantes. Krugman ya señaló hace años que la euforia con que en un principio se acogieron las ideas de la NGE ha ido dejando paso a algunas críticas, permitiendo considerar incluso que las “nuevas” o las más recientes aportaciones no son particularmente innovadoras. Esto respondería al esquema que con frecuencia caracteriza a la investigación económica: el ciclo expansión-caída, más o menos dilatado en el tiempo.
- Uno de los problemas que también hay que abordar es que los modelos de la NGE son, en bastantes casos, demasiado simples, demasiado estilizados para representar o reproducir bien la geografía económica real. De hecho, como se ha subrayado en el texto, son varios los autores –incluido quien suscribe este trabajo– que han coincidido en reclamar un mayor esfuerzo para que los modelos sean cada vez más realistas y para que la teoría vaya siempre acompañada de análisis empíricos y de casos, incluyendo no solo sugerencias sobre los resultados, sino indicaciones y alternativas para la solución de los problemas detectados.

Referencias bibliográficas

- Alonso, W. (1964). *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Baldwin, R. E. (1998). Agglomeration and endogenous capital. *Discussion Paper*, 1847. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Baldwin, R. E. (1999). Agglomeration and endogenous capital. *European Economic Review*, 43, 253-280. Recuperado de <http://bit.ly/JKvkiz>
- Baldwin, R. E., Forslid, R., Martin, P. H., Ottaviano, G. I. P. & Robert-Nicoud, F. L. (2003). *Economic Geography and Public Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Behrens, K. & Robert-Nicoud, F. (2011). *Tempora mutantur*: in search of a new testament for NEG. *Journal of Economic Geography*, 11(2), 215-230. doi: 10.1093/jeg/lbq039
- Behrens, K & Thisse, J-F. (2007). Regional economics: A new economic geography perspective. *Regional Science & Urban Economics*, 37(4), 457-465.
- Behrens, K., Gaigné, C. & Thisse, J-F. (2009). Industry location and welfare when transport costs are endogenous. *Journal of Urban Economics*, 65(2), 195-208.
- Bhattacharjea, A. (2010). Did Kaldor anticipate New Economic Geography? Yes, but... *Cambridge Journal of Economics*, 34(6), 1057-1074.
- Blaug, M. (1986). *Great Economists before Keynes*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Brakman, S., Garretsen, H. & Marrewijk, C. (2009). *The New Introduction to Geographical Economics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Bunge, M. (1997). *La Ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bunge, W. (1966). *Theoretical Geography*. Lund: The Royal University of Lund.
- Christaller, W. (1933). *Die zentrale Orte in Süddeutschland*. Jena: G.Fischer.
- Cuadrado-Roura, J. R. (Dir.) (2010). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos* (4ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- David, W. L. (1988) *Political Economy and Economic Policy*. N York and London: Praeger.
- Duverger, M. (1964). *Introduction à la politique*. Paris: Gallimard.
- Englmann, F. C. & Walz, U. (1995). Industrial centers and regional growth in the presence of local inputs. *Journal of Regional Science*, 35(1), 3-27.
- European Commission (2009). Paul Krugman's New Economic Geography: Past, present and future. *Bureau of Economic Policy Advisors Seminar*, en: http://ec.europa.eu/bepa/expertise/seminars/index_en.htm
- Fingleton, B. (2011). The empirical performance of the NEG with reference to small areas. *Journal of Economic Geography*, 11(2). 267-279. doi: 10.1093/jeg/lbq044
- Fujita, M. & Krugman, P. (1995). When is the economy monocentric? Von Thünen and Chamberlain Unified. *Regional Science and Urban Economics*, 25, 505-528. Recuperado de <http://bit.ly/1iWH0NL>
- Fujita, M. & Krugman, P. (2004). La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro. *Investigaciones Regionales*, 4. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/289/28900409.pdf> [Original: The new economic geography: Past, present and the future. *Papers in Regional Science*, 83(1), 139-164, 2004. doi: 10.1007/s10110-003-0180-0].

- Fujita, M. & Thisse, J-F. (2002). *Economics of agglomeration. Cities, Industrial Location, and Regional Growth*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. Recuperado de <http://bit.ly/K8FoRP>
- Fujita, M. & Thisse, J-F. (2009). New Economic Geography: an appraisal on the occasion of Paul Krugman 2008 Nobel Prize in Economic Sciences. *Regional Science and Urban Economics*, 39(2), 109-119.
- Fujita, M., Krugman, P. & Venables, A. (1999). *The spatial economy. Cities, regions and international trade*. Cambridge, MA: The MIT Press. Versión en español: *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona: Labor, 2000.
- Hagget, P. (1965). *Locational analysis in Human Geography*. London: E. Arnold.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hoover, E. (1959). *Anatomy of a metropolis*. Harvard University Press.
- Isard, W. (1956). *Location and Space-Economy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Krugman, P. R. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499. Recuperado de <http://bit.ly/1hzMtd5>
- Krugman, P. R. (1993a). On the relationship between trade theory and location theory. *Review of International Economics*, 1(2), 110-122. doi: 10.1111/j.1467-9396.1993.tb00009.x
- Krugman, P. R. (1993b). First nature, second nature and metropolitan location. *Journal of Regional Science*, 33(2), 129-144. doi: 10.1111/j.1467-9787.1993.tb00217.x
- Krugman, P. R. (2000). Where in the world in the "New Economic Geography". En G. L. Clark, M. P. Feldman & M. S. Gerler (Coords.), *The Oxford Handbook of Economic Geography* (Cap. 3). Oxford: Oxford University Press.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Lloyd, P. & Dicken, P. (1972). *Location in space: A theoretical approach to Economic Geography*. New York: Harper & Row.
- Lösch, A. (1954). *The Economics of Location*. New Haven, CN: Yale University Press. Versión inglesa de la primera edición en alemán: *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, de 1940.
- Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. London: Macmillan.
- Martin, Ph. & Ottaviano, G. I. P. (1999). Growing locations: industry location in a model of endogenous growth. *European Economic Review*, 43, 281-302. Recuperado de <http://web.cenet.org.cn/upfile/7531.pdf>
- Martin, Ph. & Ottaviano, G. I. P. (2001). Growth and agglomeration. *International Economic Review*, 42(4), 947-968. doi: 10.1111/1468-2354.00141
- Martin, R. L. (2010). The New Economic Geography: credible models of the economic landscape? En R. Lee, A. Leyshon, L. McDowell & P. Sunley(Eds.), *A Compendium of Economic Geography* (pp. 53-73). London: Sage. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446201114.n4>
- Martin, R. L. & Sunley, P. (1996). Paul Krugman's geographical economics and its implications for regional development theory. A critical assessment. *Journal of Economic Geography*, 72(3), 259-292.
- Martin, R. L. & Sunley, P. (2011). The new economic geography and policy relevance. *Journal of Economic Geography*, 11(2), 357-369. doi: 10.1093/jeg/lbq042
- Morril, R. (1970). *The spatial organization of society*. Belmont, CA: Wadsworth.

- Myrdal, G. (1953). *The political element in the development of economic theory*. London: Routledge & Kegan Paul. Versión en español: *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica*. Madrid: Gredos, 1967.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Duckworth.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2009). *How Regions Grow: Trends and analysis*. París: Autor.
- Ottaviano, G. I. P. (2003). Regional policy in the global economy: insights from the new economic geography. *Regional Studies*, 37, 665-673.
- Ottaviano, G. I. P. (2011). 'New' new economic geography: firm heterogeneity and agglomerations economies. *Journal of Economic Geography*, 11(2), 231-240. doi: 10.1093/jeg/lbq041
- Pareto, W. (1920). *Fatti e teorie*. Florencia: Vallecchi.
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. *Économie Appliquée*, 8, 307-320.
- Puga, D. (1999). The rise and fall of regional inequalities. *European Economic Review*, 43(2), 303-334.
- Puga, D. & Venables, A. J. (1996a). The spread of industry: Spatial agglomeration in economic development. *Journal of Japanese and International Economies*, 10(4), 440-464. Recuperado de <http://bit.ly/1hzRItk>, como Discussion Paper n.º 279.
- Puga, D. & Venables, A. J. (1996b). Preferential trading arrangements and industrial location. *Journal of International Economics*, 43, 347-368. Recuperado de <http://bit.ly/1euLQfB>, como Discussion Paper n.º 267.
- Puga, D. & Venables, A. J. (1999). Agglomeration and economic development: import substitution vs. trade liberalization. *Economic Journal*, 109(455) (Apr.), 292-311.
- Richardson, H. W. (1975). *Elementos de economía regional*. Madrid: Alianza.
- Rojas López, J. J. (2009). Las dimensiones espaciales del Informe 2009 del Banco Mundial: otra "nueva geografía" sin territorio. *Revista Geográfica Venezolana*, 50(2), 331-342. Recuperado de <http://bit.ly/1ajoavU>
- Schlefer, J. (2012). *The assumptions economists make*. Cambridge, MA and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sheppard, E. (2011). Geographical political economy. *Journal of Economic Geography*, 11(2), 319-331. doi: 10.1093/jeg/lbq049
- Storper, M. (2011). Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics. *Journal of Economic Geography*, 11(2), 333-346. doi: 10.1093/jeg/lbq033
- Venables, A. J. (1996). Equilibrium locations of vertically linked industries. *International Economic Review*, 37(2), 341-359.
- Venables, A. J. (2007). Equilibrium locations of vertically linked industries. *Journal of Transport Economics and Policy*, 41, 173-188.
- World Bank. (2009). *Reshaping economic geography. World development report 2009*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) / The World Bank. Recuperado de <http://bit.ly/1IYbAE7>



Unidad 2. Análisis teórico del territorio

Escuela Ecológica de Chicago

Para esta unidad se propone la revisión de distintas posturas teóricas y modelos urbanos que ofrecen alternativas a diversos problemas urbanos, por ello en esta antología se presenta un capítulo de libro y unos apuntes respecto de la Escuela Ecológica de Chicago y el modelo de la Ciudad Jardín.

En el siguiente capítulo de libro de José Luis Lezama (Teoría social, espacio y ciudad), en el que se abordan los planteamientos de la Escuela Ecologista Clásica de Chicago (EECC), podrás leer las aportaciones teóricas de Robert Ezra Park, Ernest Burgess y Roderick McKenzie para atender los problemas urbanos que se registraron en la ciudad de Chicago ante la creciente migración europea y los cambios en el modelo de producción industrial, principalmente en la primera mitad del Siglo XX, y que consolidaron un proyecto de investigación sostenido en la sociología urbana y en la ecología.

Las siguientes preguntas pueden ser de utilidad para una revisión específica del capítulo propuesto:

12. ¿Cuáles son los problemas urbanos de la ciudad de Chicago que analizó la EECC?
13. ¿Qué explicaciones teóricas de la Ecología retoma la EECC para explicar y solucionar los problemas urbanos?
14. ¿Qué características tiene una ciudad desde el punto de vista ecologista?
15. A partir de las conclusiones del capítulo ¿cuáles son las limitaciones teóricas de la EECC?

TEORÍA SOCIAL, ESPACIO Y CIUDAD

José Luis Lezama

Alfredo Santillán C.



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO

301.3609
L6867:
2002

Lezama, José Luis

Teoría social, espacio y ciudad / José Luis Lezama.
-- 2a ed., 1a reimp. -- México, D.F. : El Colegio de
México, Centro de Estudios Demográficos y de
Desarrollo Urbano, 2010, 2002.
430 p. ; 21 cm.

Incluye bibliografía: p. 417-430
ISBN 968-12-1057-3

1. Sociología urbana -- Historia. 2. Sociología
urbana -- Metodología. 3. Urbanismo -- Historia --
Estudio de casos. 4. Ciudades y pueblos -- Historia --
Estudio de casos. I. t.

A Gustavo Cabrera

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Ilustración: *Especio de Boston*. Fotografía de Elsa G. Rodríguez

Segunda reimpresión, 2010
Primera reimpresión 2005
Segunda edición, 2002
Primera reimpresión, 1998
Primera edición, 1993

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1057-3

Impreso en México

el acceso al de la libertad; es decir, la liberación de las necesidades materiales mediante la satisfacción de lo económico.

El problema surge cuando este proyecto transformador transgrede sus propios principios. Cuando la división del trabajo emerge como sujeto de la acción social y desplaza al individuo, reduciéndolo a una simple relación funcional; cuando los valores de la sociedad industrial se sacralizan; cuando se sacrifica la libertad individual por una supuesta necesidad de lo social, y cuando la sociedad se hace civilización, forma utilitaria de la relación con lo natural y lo social; mientras la cultura, que es realización del ser y superación individual y colectiva, tiende a ser suprimida (Frampton, 1985).

Aquí entra la segunda relación de la que hablamos, la que hay entre ciudad y teoría social urbana. En la medida en que la ciudad y sus conductas sociales más marcadas son el resultado de esta división del trabajo, de la relación pragmática con el mundo, así como de la optimización-valorización de los esfuerzos humanos, la llamada cultura urbana aparece como sistema de valores de la sociedad industrial.

Pero a diferencia de la sociología, que nace como crítica de la sociedad tradicional y afirmación de la moderna, la escuela culturalista emerge como crítica de esta última en sus manifestaciones más explícitas en la sociedad urbana; no surge, por tanto, como negación o extrañamiento de lo tradicional, sino como la oposición a la negación misma del hombre, efectuada por la sociedad moderna.

IV. LA ESCUELA ECOLOGISTA CLÁSICA DE CHICAGO

PRESENTACIÓN

He armado este capítulo con base en la presentación del paradigma ecologista en su versión clásica.¹ Por ello los contenidos que aquí se incluyen están basados en las propuestas de Robert E. Park, Roderick McKenzie y Ernest Burgess, considerados por muchos autores como los creadores de esta perspectiva analítica. He presentado el paradigma ecologista de manera esquemática, con el propósito de facilitar su exposición y que quienes se inician en la disciplina puedan comprenderlo. No quiero plantear, ni mucho menos, que estos autores agoten el tema; éste se ha desarrollado de una manera vigorosa por décadas y se ha convertido en la corriente teórica hegemónica en la sociología norteamericana.

No obstante, en los autores aquí tratados, se dejan ver los alcances y los límites de esta escuela de pensamiento. En lo relativo a sus alcances, debo mencionar que constituyen el primer esfuerzo teórico riguroso por entender y explicar los efectos sociológicos del proceso de urbanización capitalista, en un periodo de cambios profundos en el contexto internacional. Los límites tienen que ver con los excesos cometidos respecto del símil biológico y la fuerte

¹ La Escuela Ecologista Clásica de Chicago tiene una gran relevancia en la formación del pensamiento sociológico estadounidense, por ello ha sido una de las más estudiadas en esa tradición teórica. Para complementar lo que aquí se expone, remito al lector a las siguientes obras: Greer, S., *The Emerging City*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1962. Duncan, O. D. y J. Reiss, *Social Characteristics of Urban and Rural Communities*, Nueva York, J. Wiley, 1956. Dewey, R., "The Rural-Urban Continuum: Real but Relatively Unimportant", *American Journal of Sociology*, lxxvi, núm. 1, 1960. Berry, B. y J. Kasarda, *Contemporary Urban Ecology*, Collier Macmillan, 1977. Robinson, W., "Ecological Correlation and the Behaviour of Individuals", *American Sociological Review*, núm. 15, 1950. Davie, M., "The Pattern of Urban Growth", en G. Murdock, *Studies in the Science of Society*, New Haven, Yale University Press, 1937.

carga empiricista que los lleva a universalizar sus hallazgos, lo que los hace quedar, en muchos casos, atrapados por la presencia arrasadora de su objeto empírico.

Estos señalamientos no pretenden disminuir la importancia teórica que tuvo esta escuela en el desarrollo de la teoría social urbana y en la sociología en general en el medio académico, tanto norteamericano, como de diversas tradiciones teóricas. Muchos de los problemas teóricos y empíricos planteados por los ecologistas clásicos continúan presentes en la discusión actual. Únicamente deseo ubicarlos en el contexto histórico y analítico en el que emergen, para así comprender la importancia de sus aportaciones y las limitaciones de su horizonte teórico.

ANTECEDENTES

Entre 1915 —fecha de la publicación del ensayo *La ciudad: propuestas para la investigación de la conducta humana en el medio urbano*, de Robert Ezra Park— y 1938, año en que se publica *El urbanismo como forma de vida*, de Louis Wirth, en la sociología norteamericana, se asiste al proceso de construcción de un objeto teórico específico para una sociología específicamente urbana. Pero la ciudad y su compleja problemática social no sólo brindó el escenario para la elaboración de una sociología urbana, al mismo tiempo estimuló el surgimiento y la institucionalización de la más significativa tradición sociológica norteamericana.

Los sociólogos de la Escuela Ecologista Clásica de Chicago² fueron al mismo tiempo contemporáneos y producto de la realidad por ellos analizada. A esto se debe que además del afán científico

² En los diversos trabajos que describen el surgimiento y consolidación de esta escuela, se coincide en incluir dentro de la Escuela Ecologista Clásica de Chicago la obra de aquellos autores que publican sus trabajos en el período comprendido entre la primera y segunda guerras mundiales, y establecen como el límite temporal en el que culmina la etapa clásica de esta escuela, el de la fecha de publicación del más sistemático de todos los trabajos comprendidos dentro de dicho enfoque, me refiero al libro de Amos Hawley: *Human Ecology: A Theory of Community Structure* de 1950. Otros autores señalan la fecha de los ensayos mencionados de Park (1915) y de Wirth (1938) para acotar el inicio y final del período clásico de esta teoría. Todos

estuvieran alentados por la idea de redimir el mundo que vivían. Las grandes oleadas de inmigrantes llegados de diversas partes del mundo y que arribaron a Chicago entre 1890 y 1910 hicieron emerger una realidad conflictiva y compleja en esta y otras ciudades de la Unión Americana. Esto no sólo tenía que ver con el intenso crecimiento poblacional y el fuerte incremento de la actividad industrial; también se debía a las características de una dinámica demográfica sustentada en una gran diversidad étnica. Las ciudades, bajo esta circunstancia, se convirtieron en un semillero de nuevos problemas, los cuales derivaban, entre otras causas, de las dificultades planteadas a los inmigrantes en sus intentos por integrarse a la sociedad norteamericana. En este sentido, Burgess menciona lo siguiente:

Por la época en que nuestros estudios empezaron, los diversos vecindarios étnicos estaban bien establecidos, en los cuales cada grupo tenía sus propias iglesias, escuelas, periódicos, restaurantes, tiendas, clubes sociales, políticos y puestos de salud (Burgess y Bogue, 1970: 4).

La integración a la cultura norteamericana se convirtió en uno de los principales problemas de los inmigrantes porque, con su arribo, se generó un sentimiento de rechazo, discriminación y prejuicio, además de la violencia y extorsión a que fueron sometidos por parte de algunos funcionarios públicos municipales y otros sectores de la población nativa. Irlandeses, italianos, suecos, judíos, polacos, checos, alemanes, etcétera, todos podían ser considerados sospechosos de algo, todos podían ser sujetos de cualquier estigma social; todos, en fin, formaban parte de alguna de las razas consideradas como inferiores por los antiguos descendientes de las familias inglesas. Una consecuencia de las dificultades para integrarse a una sociedad con estas características fueron las zonas de asentamiento de estos grupos, marcadas por la pobreza, la delincuencia, la falta de servicios educativos, de salud, altas tasas de fecundidad y mortalidad y otros problemas ligados al carácter de ciudadanos de segunda al cual fueron relegados.

coinciden en considerar como los clásicas de la Escuela Ecologista de Chicago a Robert Ezra Park (de hecho el fundador) Ernest Burgess y a Roderick McKenzie.

No puede decirse que se estuviera asistiendo al nacimiento de una nueva sociedad, que adquiriría este estatus en virtud de un estilo de vida característicamente urbano; ocurría, tal vez, que los viejos problemas de la sociedad industrial estaban configurando una nueva dimensión o quizás estaban surgiendo otros no sobre la base de una nueva legalidad social, sino sobre una redefinición de la propia sociedad industrial, precisamente a partir de la reorientación de los procesos económicos y tecnológicos. Esto parece haber ocurrido con el llamado mundo capitalista de las postrimerías del siglo XIX e inicios del XX, de allí que los cambios tecnológicos que dinamizaron los procesos económicos, hicieran emerger ámbitos productivos de gran magnitud en otras partes del planeta, lo que modificaba la geografía económica del mundo industrializado y la división internacional del trabajo. Como consecuencia de estos acontecimientos, masas importantes de la población del viejo continente fueron movilizadas hacia las distintas ciudades norteamericanas en las cuales tenían lugar los fenómenos económicos aquí descritos. Pronto, este territorio se convirtió en la nueva tierra prometida para millones de seres humanos que ya no cabían en el esquema socioeconómico europeo.

Tampoco puede decirse que el crimen, la corrupción, la pobreza y la bulliciosa presencia de esa nueva forma de existencia humana que se extendía por las ciudades no hubiera existido en otras partes, antes o al mismo tiempo que en las grandes ciudades norteamericanas; lo que ocurría era que la magnitud que estaban tomando fenómenos como la migración, el crecimiento físico y demográfico y la industrialización de la ciudad, generaba una manera de ser distinta respecto de los problemas urbanos, causa por la cual la desorganización social parecía extenderse a todos los niveles de la vida urbana.

La presencia de fenómenos de esta magnitud despertó, desde un principio, el interés por parte de estudiosos de diversas disciplinas de las ciencias sociales y no fue la llamada Escuela Ecologista de Chicago la única en tomar conciencia de dicha problemática. En 1899 Adna Weber presentó una disertación en la Universidad de Columbia sobre el crecimiento de las ciudades en el siglo XIX. Durante los primeros años del presente siglo la antigua Chicago School of Civics and Philanthropy llevó a cabo una serie de estu-

dios bajo la dirección de Edith Abbott y S. Breckenridge, en los cuales se analizaba a la población migrante (Burgess y Bogue, 1970: 4). Se manejaban ya algunos de los conceptos que posteriormente se popularizarían en la literatura antropológica y sociológica hasta dar lugar a la idea del llamado hombre migrante.

En 1915 la Sociedad Americana de Sociología llevó a cabo su primer Congreso dedicado al campo de la sociología rural, y en 1925 se realizó otro, destinado exclusivamente a la sociología urbana con lo cual esta rama de la sociología adquiere, por decirlo así, su carta de ciudadanía en la comunidad científica norteamericana. En ese mismo año Burgess publica, bajo el título de *The Urban Community*, un libro que reúne los principales trabajos presentados en este congreso, por ejemplo, desde algunos ensayos clásicos de Zorbaugh, hasta los más novedosos de Wirth, pasando, por supuesto, por uno de los más sugerentes de Park;³ el artículo que cierra esta obra corresponde a uno de los fundadores de la sociología norteamericana, Sorokin. En ese mismo año se publica también una de las obras más significativas y tal vez el primer gran clásico de los estudios urbanos en la sociología norteamericana: *The City* de Robert E. Park, Ernest Burgess y Roderick McKenzie y en el cual se encontraban los diversos trabajos, publicados separadamente por estos autores, entre los años 1915-1925 (Hatt y Reiss, 1957: 3). Por estos años también surgen los trabajos sobre la comunidad de Lynds, los rigurosos estudios sobre sociología urbana y rural de Sorokin y Zimmerman y los clásicos manuales de sociología urbana de Bedford y Anderson (Hatt y Reiss, 1957: 3; Burgess y Bogue, 1970: 3).

A pesar de que la Escuela Ecologista de Chicago no elaboró los únicos ni los primeros esfuerzos teóricos para entender los distintos aspectos de la vida urbana desde una perspectiva sociológica, correspondió a esta escuela realizar los estudios más rigurosos y sistemáticos. La obra de estos autores viene a constituir la conciencia crítica, no sólo de la ciudad, sino de la sociedad de su

³ Me refiero a uno de los ensayos de este autor que sintetizan de manera clara y brillante las principales formulaciones del enfoque ecologista de lo urbano, esto es: "The Urban Community as a Spatial Pattern and a Moral Order", que está incluido como introducción al libro *The Urban Community*.

época. En ella la ciudad es la protagonista de una cierta pobreza del mundo moderno, pero también brinda opciones al desarrollo integral del hombre. Por medio de los ecologistas conocemos a la ciudad con todos sus vicios, pero también con todas sus virtudes. Sin embargo, sus descripciones y, sobre todo, sus interpretaciones y propuestas analíticas, no surgen de un vacío teórico, más bien son la materialización de una larga tradición sociológica en la cual la ciudad se analiza desde diferentes perspectivas teóricas.

En este sentido los sociólogos norteamericanos no sólo leyeron los primeros planteamientos de autores como Durkheim, Weber, Tönnies y Simmel (de quien Park fue discípulo), en cuyos trabajos empieza a tomar forma el objeto de estudio de la sociología urbana. También recurrieron a los marcos interpretativos de algunas de las principales corrientes sociológicas, como son los casos del positivismo comunitario y el organicismo de Spencer, con el propósito de efectuar el estudio de los fenómenos urbanos al abrigo de una teoría social más amplia. Pero, sobre todo, debe mencionarse que estos autores vivieron ese intenso proceso de industrialización y urbanización que hemos mencionado y se comprometieron en la búsqueda de soluciones para resolver los problemas emergentes de su época. Los efectos sociales y económicos generados por la nueva tecnología, la norteamericanización de los inmigrantes, los barrios bajos y la corrupción municipal, constituyeron la materia prima y el verdadero "laboratorio social", en el cual todos los problemas derivados de la vida urbana fueron sometidos a la mirada analítica del sociólogo (Hart y Reiss, 1957; Burgess y Bogue, 1970; Saunders, 1986).

La ciudad, tal y como Park la concebía, era el escenario dentro del cual podían observarse todos los comportamientos posibles del género humano (Park, Burgess y McKenzie, 1967). Sin embargo, dentro de la gran cantidad de fenómenos que allí concurrían, a Park y sus colegas les causaban especial preocupación todos aquellos elementos de la vida moderna que, desde su perspectiva, amenazaban las bases mismas de la cohesión social. La ciudad era vista como el punto de encuentro de fuerzas disímboles que no sólo amenazaban la estabilidad psíquica de los individuos, tal y como lo planteaba Simmel, sino que atentaba contra el mismo orden social. Esta visión fatalista sobre el futuro de la ciudad tenía

su razón de ser en aquello que los ecologistas clásicos ubicaban como lo esencialmente característico de las modernas ciudades occidentales, esto es, la idea de que todo cuanto ahí existía estaba sometido a un arduo proceso de cambio y reestructuración. Los hombres, como una consecuencia del vertiginoso cambio social a que están sometidos por la dinámica urbana, se ven colocados en un estado de permanente inestabilidad material y moral que los empuja hacia la desorganización. Los peligros a los que se enfrenta la sociedad derivan de la pérdida de los llamados mecanismos de control social y requieren de bases de legitimidad que respondan a las características que ha asumido una sociedad que está efectuando el tránsito de una moral tradicional a una en donde impera la racionalidad y la actitud especulativa. En este sentido era de fundamental importancia analizar la desorganización social, pero no sólo desde la perspectiva de la patología urbana, sino también para observar en los hechos la dinámica social de interacción y ajuste que subyace en la vida urbana y que, al final de cuentas, conducirían hacia una nueva forma de organización social (Burgess y Bogue, 1970: 10-11). Por ello era tan significativo más que el estudio del cambio el de los mecanismos del consenso y la cohesión social, es decir, todo aquello que hiciera posible el retorno a la estabilidad. El fin último no era el conocimiento por sí mismo, sino éste como un medio para regenerar de un entorno urbano donde pululaban el vicio, la delincuencia, la corrupción y otros males de la vida moderna.

Por esto el interés analítico de la Escuela Ecologista tenía que ser, en este contexto, precisamente el estudio de aquellos problemas de carácter personal y social generados por la desorganización social y por ello también, desde la perspectiva inoral, sus planteamientos teóricos les exigían un compromiso con su realidad social (Burgess y Bogue, 1970: 8-9). Burgess señala al respecto que los científicos sociales de la Universidad de Chicago, no sólo no compartían los prejuicios sociales hacia los distintos grupos étnicos que constituían la población inmigrante sino que, además, se convirtieron en sus más fervientes defensores. En muchos de los primeros estudios, más que verdaderas aportaciones científicas, los investigadores, al integrarse a la vida comunitaria, exponían sus sentimientos y afectos (Burgess y Bogue, 1970: 5) hacia estos sectores de

la población que habitaban los vecindarios y hacia sus formas de vida, las cuales al ser desiertas adquirían formas verdaderamente idílicas.

Los trabajos de Park, y particularmente los de Wirth, establecen una ruptura con este tipo de visiones "romanticistas" a propósito de la realidad que les toca vivir. En estos autores —independientemente de su simpatía personal hacia los protagonistas de esta problemática urbana, y fuera de la decidida defensa de Park ante las oficinas de gobierno y otras instancias de la sociedad por los derechos de los habitantes de los tugurios y demás zonas empobrecidas— había un intento riguroso por construir un marco analítico en verdad científico que condujera a la construcción de una verdadera ciencia social de los fenómenos urbanos emergentes, ya se llamará ésta ecología humana o ya fuera considerada como una sociología específicamente urbana.

LA SIMILITUD BIOLÓGICA Y LO ESPECÍFICAMENTE SOCIOLOGICO EN LA VISIÓN ECOLOGISTA

La seducción ejercida por la biología sobre las ciencias sociales no se explica únicamente por una cuestión de mayoría de edad de la primera y de inmadurez de las segundas. Existe, además, una serie de factores que tienen que ver con el objeto de estudio de las ciencias naturales; con la creación de su objeto teórico; con sus elementos de predictibilidad, y con las características que asumen los criterios de validación. No es con el estudio de la ciudad donde por primera vez se deja sentir esta influencia de las ciencias naturales sobre las sociales, en realidad, la historia misma de la sociología (Durkheim, Spencer, Parsons, etc.) da cuenta de este fenómeno de manera recurrente.

El mismo intento positivista que subyace en el nacimiento de la sociología, o al menos en la obra de quien se le identifica como creador de la primera formulación rigurosa de esta disciplina, Comte, es un claro ejemplo de la utilización de un aparato conceptual marcado por la influencia de las ciencias naturales. En este sentido, el positivismo comtiano remite al respeto exigido por este autor sobre los hechos de la vida social, sobre las leyes naturales

que los rigen y sobre la necesidad que tienen los hombres de conocer su realidad para ordenar su vida según las leyes que rigen los fenómenos sociales. Como parte de esta problemática, el positivismo puede ser considerado como una propuesta analítica cuya pretensión es la búsqueda de una objetividad de carácter "natural" en el conocimiento de lo social. En esta perspectiva, Comte toma como modelo a las ciencias positivas de su época, las ciencias naturales, con la intención de adoptar su método y dotar a la sociología de una perspectiva analítica que ya había probado su efectividad en otras ramas del saber (Marcuse, 1972; Zeitlin, 1970).

Cuando en 1869 Ernest Haeckel (Wirth, 1964a: 178) derivó una nueva rama de la biología y le asignó el nombre de ecología, dio el primer paso en uno de los intentos más claros de invasión teórica de una ciencia (la biología) sobre otra (la sociología). El objeto de estudio de la ecología, esto es, la adaptación mutua entre animales y plantas que comparten un hábitat común, parte de los descubrimientos que Darwin formuló en su teoría general sobre la evolución de las especies en la cual la lucha por la existencia es una de las características de todos los seres vivos. Mediante ésta se regula el número de los organismos vivos y su distribución territorial, garantizando así el equilibrio del mundo natural. Desde esta perspectiva biológica el llamado *retículo de la vida* es el concepto mediante el cual se da cuenta de uno de los fenómenos más significativos de los organismos vivos, esto es, la articulación y simbiosis de los animales y plantas semejantes dentro de un sistema amplio de vidas intervinculadas e interdependientes (Park, 1988: 92).

Los seres vivos no se presentan en forma aislada, viven más bien en sistemas comunitarios; todo organismo viviente está, de alguna manera, vinculado a otros, de tal suerte que la posibilidad de que existan seres aislados es nula no sólo entre los hombres sino en todos los ámbitos de la naturaleza viva. Así como los órganos de un cuerpo están articulados y constituyen un organismo, éste se vincula a otros creando una red de interdependencia universal sobre la que se asienta el llamado orden natural de las cosas. La ausencia de algunos de los eslabones de este encadenamiento de cosas y seres vivos provoca disfuncionalidades tanto en los sistemas aislados como en los más amplios.

Hay un orden de la vida que, aunque cambia, persiste en sus formas más esenciales. Esta inmutabilidad de algunos fundamentos de las estructuras orgánicas es la base de la teoría del cambio social y el marco analítico a partir del cual la sociedad es entendida como una estructura en constante adaptación y mutabilidad en torno de sus ambientes. Esta mutabilidad no deviene en ruptura sino en una continuidad y perfeccionamiento constante de los sistemas sociales (Parsons, 1961). Los seres vivos compiten entre sí, desplegando sus propios intereses vitales, pero hay también cierta complementariedad en estas confrontaciones colectivas a que se ven sometidos como parte de su lucha por la sobrevivencia.

Esos hechos son los que permiten a los ecologistas clásicos hablar de la existencia de un ámbito de la vida que emparenta la vida humana con el resto de los seres vivos; éste es el punto de conexión del hombre desde una perspectiva animal (natural e instintiva) con el mundo más amplio de la naturaleza y en el cual lo cultural o no existe o al menos no es algo decisivo. A esto se le llama nivel biótico de la vida social (Park, 1988: 95), que para algunos estudiosos podría constituir la base con la cual se elabora la historia natural de la especie humana.

En este nivel de la existencia (que alude a los aspectos naturales o biológicos de la especie humana), los individuos viven en un cierto ámbito llamado comunidad y es aquí donde se imponen las leyes del mundo natural, más que las del social. Este último funciona como un organismo y, a través de la competencia, regula el número de sus miembros para asegurar, de esta manera, el equilibrio interno. Es el dominio de aquello que Darwin llamó el principio activo en la ordenación y regulación de la vida en el mundo de la naturaleza animada (Park, 1988: 93), que toma forma en la llamada cooperación competitiva en la cual participan los hombres, de forma similar que el resto de los seres vivos, lo que origina una serie de interrelaciones que se concretan en una economía natural (Park, 1988: 94). Esta economía de carácter natural está vinculada en la obra de los ecologistas a la noción de *división social del trabajo* que, en lo biológico, alude al proceso de diferenciación que existe tanto en los individuos como en la comunidad, a fin de realizar las funciones de reproducción de cada organismo.

En este contexto, la similitud con lo biológico se hace patente en la ecología humana, no por la utilización aislada de algunos conceptos de esta disciplina, sino por el uso del marco interpretativo de la ecología animal y vegetal para explicar los fenómenos humanos, bajo el supuesto de un nivel de la vida comunitaria del hombre regido por las leyes de la naturaleza.

Existen algunos conceptos fundamentales dentro del símil biologicista que conviene adelantar para entender, posteriormente, su aplicación a lo urbano; por ejemplo los de *equilibrio, competencia, dominio y sucesión*. Mediante ellos, además de explicarse la lógica del funcionamiento de la comunidad, se da cuenta de su transformación. El primero alude a la correspondencia necesaria que debe existir entre los recursos naturales y la población, bajo la perspectiva de que la presencia de algún desequilibrio entre estos elementos puede dar lugar a fuertes desajustes en el interior de la comunidad provocando la puesta en práctica de mecanismos de autorregulación (por ejemplo la emigración de los excedentes poblacionales) o, en su caso, un rompimiento definitivo del orden comunitario, cuando las causas del desequilibrio población-recursos son el resultado de cambios profundos en las condiciones de vida, por ejemplo cuando hay hambrunas, epidemias o guerras. En estas circunstancias, la energía liberada y sin control reorienta el rumbo de la comunidad buscando establecer un nuevo orden (Park, 1988).

Dentro de la perspectiva ecologista, el mundo animal y vegetal vive en un estado de competencia permanente, sea éste abierto o potencial. En este sentido, la *competencia* (segundo de los conceptos arriba mencionados), cumple un papel primordial en el funcionamiento de la comunidad. Representa no sólo la búsqueda del equilibrio, sino también el fortalecimiento de la comunidad porque, mediante ella, ésta selecciona a sus miembros más capaces. Así, en los periodos de crisis, la competencia se hace mayor, hasta el punto en el cual se alcanza el equilibrio y surge, de esta manera, una nueva división del trabajo. En el caso de la comunidad humana, una vez alcanzado este nuevo equilibrio, la competencia disminuye y la lucha por la vida asume formas superiores. Es éste el momento en el que la comunidad alcanza el nivel de sociedad en el cual la competencia es sustituida por la cooperación.

Los conceptos de *dominio* y *sucesión* se encuentran estrechamente vinculados a la competencia. Igual que en los animales y las plantas, en las comunidades humanas (por ejemplo la ciudad) existen una o más especies dominantes. En el caso de la comunidad humana esto se manifiesta en el dominio de las áreas naturales o funcionales en una comunidad metropolitana (el centro comercial y bancario, etc.) o por estar emplazadas territorialmente en puntos estratégicos o aun por desempeñar funciones decisivas en la vida comunitaria.

La sucesión es uno de los conceptos clave puesto que desemboca, en el caso de la comunidad humana, en uno de los elementos de la teoría del cambio social. Todas las comunidades en su nivel biótico atraviesan por una serie sucesiva de cambios, que derivan de los procesos de adaptación y competencia que se dan entre los miembros de una comunidad o entre diversas comunidades. Estos van desde aquellos que se ubican en un nivel primario del desarrollo hasta los que se presentan en niveles de mayor complejidad. En este proceso de transformaciones seriadas inherentes al concepto de sucesión, no sólo se modifican los individuos vistos aisladamente, ya sean animales, plantas u hombres, sino también la propia comunidad resulta, al final de cuentas, afectada en sus estructuras.

La elaboración de una ecología específicamente humana y, por tanto, la construcción de un objeto teórico diferenciable del de la ecología animal y vegetal, planteó a la Escuela Ecologista la necesidad de distinguir un área o un nivel de los procesos ecológicos humanos que pudiera constituir el objeto específico de la disciplina. Por este motivo, aun cuando insistían en las semejanzas que asumen las interrelaciones entre los miembros de la comunidad y entre éstos y su hábitat —se trate de animales, plantas o de hombres— esto no impide que señalen la presencia de diferencias y especificidades —en el caso de estos últimos— que permite hablar de una ecología específicamente humana. Para empezar, señalan un hecho aparentemente innegable: los hombres dependen menos de su ambiente que el resto de los seres vivos. Esto lo estiman así basándose en el supuesto de que entre más racionales y conscientes son las actividades llevadas a cabo por los seres vivos, éstos se encuentran menos atados a las contingencias territoriales (Allihan, 1988: 154). En este sentido Wirth señala que

el ser humano tiene una característica singular derivada de que los hombres en gran medida construyen su propio ambiente; tienen gran poder de locomoción y están, por lo tanto, menos atados al hábitat inmediato, en el cual son puestos por la naturaleza (Wirth, 1964a: 186).

El hombre ya no tiene, necesariamente, que relacionarse de manera directa con la naturaleza para proveerse de los bienes que ella le ofrece, en virtud de que existe una división internacional del trabajo que mediatiza aquella relación. La propia naturaleza, entonces, ya no se presenta como una fuerza incontrolada e inevitable que determina todos los aspectos de la vida humana. Por otra parte, uno de los rasgos distintivos del ser humano es la posibilidad de actuar sobre su ambiente y modificarlo. El hombre es inventivo por naturaleza y esta capacidad lo dota de fuerzas específicas para contrarrestar las que provienen del mundo natural. Más allá de su estructura biológica, más allá del mundo de las necesidades inmediatas y de las respuestas instintivas en la esfera de lo sensorial, el hombre es un ser creador de instituciones, es decir, de una cultura que se acumula y se renueva constantemente (Park, 1988: 102).

Las diferencias específicas de los grupos humanos respecto del resto de los seres vivos derivan precisamente de esta estructura institucional que se sobrepone a la biológica. En gran medida se explica así la mayor estabilidad de las comunidades humanas que proviene, precisamente, de las acciones intencionadas y racionales que caracterizan al quehacer humano, de tal manera que la competencia ciega e instintiva del reino animal y vegetal es, por decirlo así, domesticada y atenuada bajo la influencia de las instituciones, la cultura y la actuación racional.

Esto no significa que para los ecologistas los mecanismos de control surgidos de esta manera eviten la competencia; ellos encuentran que, aun en los organismos sociales más desarrollados operan las fuerzas bióticas. Incluso señalan que éstas se presentan hasta en los aspectos más estrictamente culturales, asumiendo una forma sublimada.

Ahora bien, en el marco de estas especificidades que permiten a los ecologistas hablar de una ecología humana, Sutherland plantea la necesidad de recurrir al concepto de *proceso* para establecer las similitudes y diferencias entre las dos ciencias que se ocupan de

ambos niveles de la realidad aquí mencionados, esto es, la biología —en tanto ciencia genérica de todas las formas de la vida— y la sociología, que sería la ciencia específica de la vida social.

Este concepto denota la mutua interacción entre elementos homogéneos (no sólo acciones de un objeto con otro, sino de acciones entre sí). Todas las cosas existentes participan de algún tipo de interacción, independientemente de que sean éstas intencionadas o no. La interacción sólo es posible entre elementos que reúnan condiciones de homogeneidad. En este sentido, y de acuerdo con el planteamiento de Sutherland, puede hablarse de interacciones entre dos pelotas de billar, pero no puede hablarse de este tipo de relaciones entre una pelota y una idea (Sutherland, 1968: 70).

Los procesos biológicos incluyen la interacción entre sus unidades, su ajuste a los otros y la cooperación de unos con otros; Sutherland brinda un claro ejemplo de esto:

una infección empieza en un dedo. La actividad de los glóbulos blancos es estimulada; algunos de ellos efectúan un ataque directo e inmediato sobre los gérmenes invasores; otros se autorreproducen tan rápidamente que el número de tales células en el cuerpo puede incrementarse entre cinco a seis veces. Otras partes del cuerpo suministran los materiales para esto. Mientras tanto, desde otros lugares del cuerpo se dirige el proceso (Sutherland, 1968: 71).

Un proceso biológico, además de las reacciones físico-químicas, posee un rasgo distintivo (que lo hace diferente a lo estrictamente biológico y le da este carácter de proceso) que no es material o inmaterial, sino que tiene que ver con una nueva cualidad y dirección de la organización (Sutherland, 1968: 71).

En este mismo orden de ideas los procesos sociales tienen en común con los biológicos la interacción, el ajuste y la cooperación, pero

lo que hace a los procesos sociales diferentes de los biológicos es la dirección y cualidad de la organización. Un acto social debe ser una unión de actos en los cuales diversos individuos participen de alguna manera y el acto de cada individuo debe aparecer en el de los otros participantes. Uno debe tener en su organismo las mismas tendencias a actuar que tienen los otros participantes y debe organizar sus actos en referencia con los actos prospectivos de esos otros. En este sentido uno toma la parte de, se pone uno mismo en el lugar de, o juega el rol de estos otros (Sutherland, 1968: 72).

Las interacciones entre los hombres se caracterizan, en este sentido, porque los actos de cada persona tienen un significado para los otros. La emergencia de un sistema de símbolos subyace en el nacimiento de un orden y de un nivel de la realidad específicamente social.

A pesar de que en la noción ecologista de sociedad está presente el principio de que los procesos sociales son desencadenados por medio de cambios biológicos, de igual forma que los biológicos están mediatizados por cambios físicos o químicos, de todas maneras se destaca también un nivel de la realidad específicamente social, en este sentido se señala que determinados elementos del comportamiento son, en principio, exclusivamente biológicos, aunque existen otros que, además de este carácter, tienen aquella cualidad adicional y dirección de organización que los convierte en sociales. El proceso de digestión, señala Sutherland, es biológico, pero la selección de un menú, la observancia de un código de maneras de mesa y la conversación con los comensales son sociales.

En algunas ocasiones el argumento de la Escuela Ecologista justifica la existencia de diversas disciplinas científicas que cubren distintos aspectos de la realidad, más que como una cuestión derivada de las distintas legalidades analíticas, como una respuesta pragmática a la imposibilidad práctica que tiene una ciencia para cubrir todos los ámbitos del conocimiento. Un mismo fenómeno social puede aparecer bajo diferentes modalidades y permite su análisis bajo puntos de vista divergentes. Así, por ejemplo, si un hombre es asesinado con un rifle, esto se convierte en un acto que debe ser explicado desde diversas perspectivas, a fin de entenderlo en su totalidad y, por tanto, desde diversas disciplinas científicas. Éstas van desde el aspecto químico implícito en la explosión de la bala hasta el elemento cultural, y por tanto sociológico, que tiene que ver con las interrelaciones entre las personas participantes de este fenómeno (Sutherland, 1968).

Para esta escuela de pensamiento, más que decir que lo social es el resultado de procesos biológicos, debe ponerse el acento en que determinados fenómenos biológicos adquieren un contenido social en la medida que participan de interrelaciones y de valoraciones sociales (Sutherland, 1968: 77).

No obstante, los planteamientos metodológicos manejados implícita o explícitamente por la Escuela Ecologista, adolecen de algunas inconsistencias. En algunos momentos no niegan la presencia de un orden social específico, pero en otros sostienen que aquello que se demarca como el ámbito de los procesos sociales aparece como sujeto a las transformaciones que se generan por medio de los procesos biológicos. Visto de esta manera, puede decirse que el problema de las especificidades de lo biológico y lo sociológico finalmente no está resuelto. Esto no se logra si no es a costa de negar, en la explicación de los procesos sociales, la validez de (lo cual equivale a la demarcación de la realidad que exige el nacimiento de toda ciencia) un marco analítico creado para explicar una realidad cualitativamente distinta (lo biológico en este caso) y proceder, de manera consecuente, a la elaboración de un instrumental teórico que rescate el carácter social de determinados aspectos de la vida humana. El problema parece complicarse cuando autores como Reuter insisten en que determinados cambios biológicos pueden convertirse en objeto de estudio de disciplinas como la sociología. En este sentido señala que, por ejemplo,

la mezcla de grupos étnicos divergentes es un fenómeno biológico y las características heredadas de los productos de tales uniones, una materia de investigación biológica. No obstante, la condición bajo la cual se mezclan los miembros de tales grupos divergentes es una cuestión que no interesa a la biología, no estando tampoco adaptadas sus técnicas para tal propósito. El aspecto característico del producto híbrido, que es un hecho biológico, puede ser la ocasión de un tratamiento diferencial determinando el estatus social, el éxito personal y las características psicológicas, cuya investigación es exclusivamente sociológica (Reuter, 1968: 67-68).

El planteamiento parece sostener que de la misma manera que lo biológico hace emerger fenómenos sociales, lo social puede dar lugar a fenómenos biológicos, como es el caso que ha señalado este autor: individuos híbridos que se unen por cuestiones de estatus social y producen como consecuencia cambios en el origen racial, y, por tanto, modificaciones genéticas que deberá estudiar la biología.

Independientemente de la validez de los casos antes ejemplificados y al margen también de las causas últimas que explican los hechos de la vida real, es una verdad aceptada por todos que un

fenómeno, cualquiera que éste sea, puede ser explicado por distintas disciplinas científicas, pues, participa de una realidad que se estructura en distintos niveles y cada una de las interpretaciones que den cuenta de estos niveles tienen el mismo grado de legitimidad. Lo importante, empero, es que cuando nos enfrentamos a un fenómeno delimitado, por ejemplo, en su legalidad sociológica, éste no puede ser tratado bajo el marco analítico de ninguna otra disciplina, sea ésta la biología, la psicología, o cualquier otra, sino bajo aquellas que lo explican en su especificidad sociológica.

Esta ambigüedad en la delimitación de los distintos territorios que corresponden a cada rama del saber y la consecuente falta de barreras entre aquellos fenómenos que pueden ser explicados de acuerdo con las leyes de una ciencia y los que deben ser estudiados según leyes particulares que den cuenta de la especificidad de cada segmento de la realidad está presente en la obra de los ecologistas clásicos y en parte en las de sus discípulos. En este sentido, Park y sus colegas de la Escuela de Chicago, limitan en determinados momentos la similitud biológica al estudio de los llamados procesos bióticos y restringen a esa esfera el ámbito de la Ecología Humana. Burgess señala en este sentido lo siguiente:

...desde un principio nosotros decidimos que las áreas naturales podían ser estudiadas significativamente en dos aspectos: primero, su patrón espacial, la topografía de la comunidad local, la distribución física no sólo del paisaje sino de la estructura que el hombre ha construido tanto para su resguardo como para proveerse de lugares de trabajo y esparcimiento; segundo, su vida cultural: sus niveles de vida, costumbres y normas. Ahora bien, el primero de estos aspectos da origen a los estudios ecológicos; todo aquello que podía ser mapeado; la distribución, estructura física, instituciones, grupos e individuos en un área determinada (Burgess y Bogue, 1970).

En este contexto, el campo de las leyes de la biología y, por supuesto, el de la ecología que se sustenta en ella, está más ligado a un aspecto de la organización de las comunidades humanas (y de la ciudad como representante de un tipo específico de comunidad) que se mueve sobre todo en el plano de los instintos y de las fuerzas más inconscientes de la vida de los hombres, aquel que tiene que ver con su naturaleza biológica. Aquí el problema no consiste en afirmar o negar la presencia de una naturaleza biológica que se

haga presente en determinados aspectos de la vida urbana, ni tampoco en discutir la validez de la existencia de un orden territorial al margen de los procesos sociales que ocurren en él, sino en corroborar hasta qué punto este enunciado de la Ecología Humana Clásica guarda congruencia a lo largo de la obra de sus creadores. En este sentido se mantiene en algunos trabajos esta delimitación conceptual y se restringe el objeto de estudio de la ecología humana a aquello que previamente se ha clasificado como el nivel biótico de la vida del hombre, no obstante, en muchos de los textos de los clásicos el elemento cultural también es analizado bajo el esquema biológico y se amplía el campo de estudio de la ecología humana en el entendido de que, aun en el plano de lo estrictamente cultural, los impulsos vitales tienen un peso importante que provienen de ese aspecto biológico que compone la naturaleza humana. Al tratar de explicar el ámbito cultural bajo el mismo esquema biológico, se legaliza la entrada en escena de las leyes de la naturaleza en la explicación de los fenómenos sociales. Se niega, entonces, el ámbito específico de la realidad que justifique ya no sólo la presencia de una sociología urbana, sino de las ciencias sociales en general.

Las reformulaciones de los discípulos y críticos de Park, no obstante, avanzaron en el camino de dotar a la ecología humana de un objeto de estudio estrictamente social, y lograron que se desechara en muchos de sus trabajos la dicotomía entre lo biótico y lo cultural o, al menos, pudieron recortar su interés a los fenómenos de carácter social o cultural, para los que las leyes de la biología debían ser eliminadas y en su lugar recurrir a explicaciones que rescataran un campo de especificidad de lo social.

Indudablemente que existe una dimensión biológica del hombre, lo mismo que una proveniente de los procesos químicos y otra psicológica; pero de igual manera hay una dimensión social no reductible a las anteriores. Así como el ámbito de acción de las leyes de la vida social no puede constituir el marco de referencia analítico para explicar las reacciones químicas, tampoco éstas pueden ser la base para dar cuenta de los fenómenos estrictamente sociales. El hombre participa de una esencia biótica que define determinadas reacciones orgánicas e incluso determinados comportamientos individuales, pero la realidad que emerge de la

conurrencia colectiva de los hombres tiene un estatuto diferente; puede afirmarse en ese sentido que así como el todo no es reductible a sus partes, la ciencia social, que da cuenta de ese quehacer colectivo, no es reductible a las diversas disciplinas científicas que explican las distintas dimensiones de la vida de los seres humanos. Los hombres tienen una dimensión biológica que seguramente se ajusta al esquema planteado por Park y por los ecologistas clásicos, pero lo que debemos preguntarnos es hasta qué punto esto puede constituir el objeto de una teoría social.

LA COMUNIDAD Y LA SOCIEDAD COMO CATEGORÍAS ANALÍTICAS

En el esquema ecologista, la ciudad, así como los procesos que en ella tienen lugar, son explicados por la presencia de relaciones causales en las cuales se pueden distinguir dos tipos de legalidades teóricas. Por una parte, se tienen aquellos que emergen de las fuerzas competitivas y generan la estructura territorial, la disposición funcional del espacio urbano acotado bajo el concepto de ciudad. Por otra parte están los fenómenos que derivan de las características más particulares del hombre, de aquello que especifica al género humano y lo distingue del resto de los seres vivos, todo aquello que tiene que ver con la comunicación simbólica, el llamado libre albedrío y el conjunto de las instituciones que originan una tradición, una cultura.

Al primer orden de cosas corresponde el concepto de *comunidad* y al segundo el de *sociedad*. Es a esto a lo que se refiere Wirth cuando señala que la sociedad y los grupos sociales en general

contienen, al menos analíticamente, dos órdenes, el que puede ser entendido como la comunidad y el que corresponde a la sociedad (Wirth, 1964b: 168).

Esto es así porque los hombres viven, por una parte, en un territorio físico y ecológico y, por otra, en un contexto determinado por relaciones psicológicas y sociales. Si se lleva esta propuesta a sus últimas consecuencias, el símil biológico explicaría la conformación de un territorio físico como expresión de fuerzas que

compiten por la obtención de los escasos recursos provenientes del medio ambiente. Por su parte, el componente estrictamente sociológico estaría formado por el consenso social y por los productos más acabados de la cultura humana, es decir, aquella parte del hombre que demarca la frontera con lo puramente animal y lo convierte en un ser gregario que vive en y por el grupo social al que pertenece.

Al margen de las inconsistencias señaladas por algunos autores,⁴ respecto del uso de las categorías manejadas por Park y sus colegas, debe destacarse que en muchos de sus aspectos el intento ecologista constituye el primer gran esfuerzo por construir un objeto teórico específico para explicar los procesos sociales de carácter urbano. En este contexto los conceptos de comunidad y sociedad remiten a los niveles de análisis en que se presentan y deben ser estudiados los fenómenos de la vida social.

El ámbito de la *comunidad* se refiere al nivel que existe en los sistemas sociales y que reproduce el orden vigente del mundo natural. En este sentido las sociedades, al igual que los organismos vivos, organizan los actos de su vida colectiva por medio de un proceso de diferenciación que hace posible el desempeño de todas las funciones necesarias al sistema en su conjunto y el uso eficiente de sus recursos, en un mundo de relaciones y hechos que no sólo ocurren en el espacio, sino que también tienen una existencia temporal. A esta organización funcional puesta en marcha en el nivel biológico de la vida del hombre (dentro de un orden que reproduce el del mundo animal y vegetal), es a lo que los ecologistas llaman la división social del trabajo. En el sentido usado por los ecologistas, este concepto no da cuenta del fenómeno social descri-

⁴ Uno de los problemas mencionados por Saunders en la obra de los ecologistas alude al manejo indiscriminado de los conceptos de comunidad y sociedad. El primero de ellos, por ejemplo, denota en algunos ensayos de Park una entidad física o un objeto de análisis específico, mientras que en otros hace referencia a los llamados procesos ecológicos. Es decir, bajo la primera acepción la comunidad tiene que ver con un objeto de análisis empírico y, en el caso de la segunda, se refiere a un objeto teórico, cuyo propósito es convertirse en una teoría que explique la adaptación de las poblaciones humanas a su ambiente (Saunders, 1986). Castells, por su parte, sostiene que los límites de esta teoría radican precisamente en el planteamiento de una investigación que no está guiada por sus principios analíticos sino por su objeto de análisis empírico (Castells, 1978).

to por la sociología, sino de uno de carácter biológico que tiene más bien que ver con la organización funcional de una unidad ecológica vista desde la perspectiva de relaciones bióticas; por ello Park y sus colegas hablan de una división del trabajo en el nivel analítico correspondiente a la comunidad, es decir, no de orden social sino natural.

En este nivel de la comunidad, los organismos llevan a cabo su vida en un mundo de mutuas relaciones y de funciones que se complementan estructurando, de esta manera, lo que se llama una *verdadera cadena de la vida*. Pero la vida social no siempre es vista como un conjunto de relaciones simbióticas y de buenos propósitos, como parecería denotarlo esta visión de seres que cooperan y se reproducen entre sí; es, al mismo tiempo, la expresión de una lucha intensa por sobrevivir en una sociedad y en un entorno natural señalado por la escasez de recursos y por el afán incontenible de consumo que aparentemente caracteriza a los seres humanos. Bajo el condicionante de la escasez de recursos se desata una ardua batalla por la sobrevivencia en la que, de acuerdo con el esquema darwiniano, sobreviven los más aptos. La competencia, que permea todos los ámbitos de la vida social se convierte en mecanismos de autorregulación mediante los cuales la comunidad, al tiempo que selecciona cuantitativa y cualitativamente a sus miembros, asegura su sobrevivencia y el acceso a estadios más avanzados de desarrollo.

Éste es el aspecto natural de la vida del hombre, denotado bajo el concepto de comunidad y da cuenta, por supuesto, de la confrontación permanente y vital entre individuos que no actúan de manera consciente, sino que son movidos por impulsos de carácter instintivo. El hombre en este estadio es más animal que humano y son las leyes de aquél las que se imponen a éste de manera inevitable. Los hombres no se presentan unos a otros como compañeros de equipo en la búsqueda de objetivos comunes, sino como enemigos u obstáculos que impiden a los otros la consecución de sus fines individuales.

En este esquema la vida social se significa por un conjunto de relaciones orgánicas que derivan de las relaciones simbióticas que sostienen organismos de una misma o diferente especie, por el hecho de compartir un hábitat. Como Wirth lo ha señalado,

la comunidad hace referencia a la base territorial, la distribución en el espacio de los hombres, instituciones y actividades, viviendo juntos, sobre la base de interdependencias orgánicas y de parentesco, así como una vida en común basada en la mutua correspondencia de intereses (Wirth, 1964b).

Al margen de las muchas dimensiones de la existencia humana, los hombres, según la perspectiva ecologista, tienen también una dimensión animal y en ésta se pone de manifiesto lo que Wirth llama los efectos de su agregación física y de su hábitat (Wirth, 1964a: 178). Esto es lo que en la mayor parte de los trabajos de los ecologistas clásicos constituye el ámbito analítico del concepto de comunidad. Entendido como un "tipo ideal", el concepto de comunidad, recalca las relaciones simbióticas, la dimensión espacio-tiempo, la estructura física, la competencia y la división del trabajo de los miembros de un conglomerado humano (Wirth, 1964a: 180).

Hablar de la comunidad en su dimensión analítica y no bajo su manifestación empírica remite, en la perspectiva ecologista, al estudio de los procesos de adaptación de los seres humanos a su ambiente:

esto sugiere que la ecología humana está definida no por su interés empírico sino por su modo de conceptualizar la comunidad. En este sentido la comunidad se refiere a un aspecto específico de la organización humana, el cual está identificado teóricamente como procesos desorganizados e inconscientes por medio de los cuales las poblaciones humanas se ajustan a su medio ambiente (Saunders, 1986: 61).

Es éste el planteamiento analítico de Park, en el cual se expresan los fenómenos de la naturaleza que le permiten descubrir rasgos invariables en la estructura de la ciudad, como imagen de una naturaleza humana inmutable. Es esto, a su vez, lo que explica, según Park, los límites de la planeación urbana y de las acciones políticas que tienen como propósito corregir los problemas derivados de la aglomeración en las grandes ciudades. Estos límites en la regeneración de la estructura y del orden moral urbano derivan de las fuerzas inmutables que gobiernan todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vida social. La ciudad que a Park interesa no es aquella que se manifiesta en una estructura social específica o bajo

la forma de los fenómenos más típicamente sociales como son la estructura, la movilidad y el cambio social, entre otros, sino las expresiones territoriales de estos hechos. En la lucha que entablan los hombres por acomodarse a su medio ambiente se ven inmersos en un constante tránsito, el cual no sólo los reacomoda, en términos de su posición en la estructura social, sino también en la posición que ocupan en el territorio, es decir, en su localización (Park, 1968b: 6). Pero esta localización, este lugar que ocupan en el ambiente que los contiene y este mismo medio en el que viven, como diría Hawley (1950), en una asociación inevitable e indisoluble, provoca en los hombres la parte esencial de su conducta social y de su comportamiento colectivo.

Existe, sin embargo, otro ámbito de la vida del hombre, uno que no está sometido al mundo de las pasiones y de los instintos. Éste es el de lo racional y del llamado libre albedrío, en cuyo nivel de la realidad el hombre no sólo conforma un orden moral, que le da su especificidad humana, sino que termina por imponerse a los impulsos de su voluntad animal y lo somete al grupo social del cual emerge.⁵ El hombre deviene en ser social a fuerza de ir contra las expresiones de su libertad e interés individual, de aquello que los enfrenta en el plano de la competencia y de la lucha por la vida. En el plano de la sociedad los hombres se plantean la consecución de sus fines bajo la forma de la *cooperación*, por ello los otros no se presentan como enemigos sino como compañeros de equipo. Si en el ámbito de la comunidad la *competencia* era la fuerza que regía las relaciones entre los individuos y grupos sociales, en el de la sociedad la *cooperación* es la energía que impulsa la acción individual y colectiva. A diferencia de la comunidad, en donde la vida social se expresa a través de una estructura espacial, en la sociedad se hace esto por medio de un orden moral. La presencia de dicho orden moral dirige los actos individuales hacia la búsqueda del consenso y la concertación, pero no con el propósito de imponer el dominio de estas voluntades individuales, sino para que éstas se organicen de acuerdo con la llamada conciencia

⁵ Este es el problema clásico planteado por Durkheim en *La división del trabajo*, a propósito de la relación individuo-sociedad, el cual fue retomado por Simmel en su observación de las oposiciones entre el espíritu subjetivo y el objetivo.

colectiva y con el orden que emana del organismo social como un todo. El aspecto social, denotado bajo el concepto de *sociedad*, es aquel que se manifiesta en la subordinación de los individuos a los fines sociales y que busca el principio de la estabilidad en contra de las fuerzas centrífugas que lo empujan hacia la desintegración.

Pero la subordinación del individuo al grupo, implícito en el concepto de *sociedad*, no siempre se presenta pacífica y espontáneamente. En algunas ocasiones toma formas conflictivas. Esto ocurre así porque, tal y como ha sido señalado, el individuo tiende de manera natural a moverse bajo el impulso de sus instintos, es decir, de aquel orden de fenómenos acotados en el concepto de comunidad y sigue las normas de lo que considera su libertad individual. Todo lo que se interponga en el despliegue de esta libertad (que es su rasgo más esencial), aun cuando sea el llamado bien colectivo, aparece ante sus ojos como algo que va contra su propia naturaleza y contra su cualidad más apreciada. Park encuentra que estos conflictos entre el individuo y su comunidad pueden explicarse por el hecho de que el orden social en el cual nacen los hombres no es elegido por ellos y porque al final de cuentas, ellos están sujetos a un tipo de temporalidad diferente al que caracteriza a la comunidad. El individuo, señala Park, nace, crece, es incorporado a la vida de la comunidad y desaparece; la comunidad —con el orden moral que la envuelve— le sobrevive. El tipo de metabolismo que caracteriza a la comunidad trae como consecuencia que constantemente esté asimilando nuevos miembros (semejante a los procesos anabólicos) y desechando a los más viejos (tal y como ocurre en los procesos catabólicos) lo cual genera conflictos con sus componentes individuales porque éstos perciben que, en un cierto nivel de la existencia, sus propósitos e intereses particulares pasan a un segundo plano para convertirse, de alguna manera, en medios efímeros para los fines permanentes de la reproducción del organismo social que los contiene (Park, 1988: 7). Bajo esta perspectiva, los conflictos entre el individuo y el grupo social son los mismos que tienen lugar entre los órdenes de fenómenos comprendidos en los conceptos de comunidad y *sociedad*.

Pero ¿qué es lo que convierte a una comunidad en *sociedad*?, ¿cuáles son los elementos que demarcan la frontera entre uno y otro territorio? Wirth señala al respecto que la diferencia entre el

mundo de los hombres y el de los animales radica en la presencia, en el caso de los primeros, de la comunicación. En este orden de ideas, los hombres realizan una vida comunitaria por las cosas que tienen en común, y éstas las adquieren por la vía de la comunicación. En el mundo de las plantas, señala este mismo autor, basta con analizar la comunidad por medio de sus relaciones simbióticas y de la cooperación competitiva, en cambio entre los hombres esto no es suficiente. Los hombres deben ser analizados por medio de

la participación de los individuos, en empresas, esperanzas e ideales comunes y a través de los mecanismos de comunicación e interacción social que no radican en el organismo sino que, más bien, existen en el lenguaje, en los símbolos colectivos, en las leyes y costumbres, en pocas palabras en la herencia social (Wirth, 1964b: 168).

Pero el nivel de la *sociedad*, aun cuando sea el punto de partida y de llegada de los procesos de cambio en el interior de la comunidad, no se asocia necesariamente en la obra de los ecologistas clásicos con un estado de perfección en contraste con uno imperfecto que estuviera representado por la comunidad. En realidad entre ambos niveles se produce una dinámica de complementariedad de tal suerte que, hasta en los momentos de más intensa competitividad y a pesar de que las situaciones predominantes sean aquellas que derivan del despliegue de las fuerzas naturales más ciegas, esto no es sino la expresión por parte del sistema social, de sus mecanismos de autorregulación de tal manera que éste responda eficazmente a los cambios que tienen lugar en su interior y en su respectivo medio ambiente. Ésta es la forma en que la *sociedad* evoluciona hacia mayores grados de desarrollo y puede acceder a un nuevo y superior equilibrio social, es decir, a una nueva dimensión de aquello denotado bajo el concepto de *sociedad*.

La misma cooperación competitiva aparece precisamente cuando los competidores toman conciencia de los peligros que representan para la comunidad la confrontación extrema de sus miembros, razón por la cual se plantean la necesidad de limitar y reglamentar sus conductas (Anderson, 1965). Visto de esta manera, la cooperación no es sino un momento de la competencia, aquel en el cual el sistema social reflexiona, por decirlo así, sobre sí mismo, capitalizando los logros del proceso de selección natural,

y estableciendo las nuevas reglas de la convivencia y del consenso social.

Esta funcionalidad del cambio que tiene lugar en el nivel de la comunidad y que conduce el rumbo de la vida social hacia el nivel de la sociedad, lo expresa Park a través de las llamadas crisis ambientales.

Para la Escuela Ecologista, en las comunidades existe una tendencia natural que las mueve hacia la búsqueda del equilibrio. Pero esto no impide que, recurrentemente, se encuentren en un estado de inestabilidad y de cambio. Las comunidades, además de su ubicación en el espacio, tienen una ubicación temporal, que las hace susceptibles a los cambios que ocurren en las condiciones ambientales que las rodean y que constituyen su hábitat. Los cambios no sólo se dan en el clima y el suministro de alimentos, también en las mismas posiciones que ocupan los distintos miembros de la comunidad. Al modificarse estas circunstancias, las comunidades enfrentan situaciones de desbalance en sus estructuras, lo que las enfrenta a las mencionadas crisis ambientales (Bardo y Hartman, 1982).

La comunidad se encuentra ante una situación de crisis cuando se rompe el equilibrio existente entre recursos naturales y población. Bajo esta circunstancia los hombres (de la misma manera que los animales y las plantas), se hacen más competitivos, de tal suerte que la comunidad pueda acceder a una forma más evolucionada de la división del trabajo, esto es, una diferenciación más amplia en donde el surgimiento de nuevas funciones responde a la mayor complejidad de la vida comunitaria y, sobre todo, donde la propia comunidad se prepare para esa nueva etapa de su desarrollo que ha originado, precisamente como el resultado del despliegue de todas las potencialidades individuales puestas de manifiesto en el proceso de selección operado por la vía de la competencia. La comunidad, al final de este periodo de cambios, entra de nueva cuenta en una etapa en la cual la competencia (símbolo del dominio de las fuerzas naturales), es sustituida por la cooperación (en la cual se impone el reino de la racionalidad, de la vida social).

En el esquema ecológico de Park la competencia y la cooperación constituyen dos fuerzas opuestas que guían la acción humana. En los momentos de mayor estabilidad, cuando las comunidades

han recuperado su equilibrio, luego de las fuertes sacudidas a que las someten las crisis ambientales y cuando la cooperación ha ocupado el lugar de la competencia bajo sus formas más álgidas, o cuando las fuerzas bióticas disminuyen y los hombres viven su vida social bajo la forma de una competencia atenuada, así como de un reforzamiento de los fines colectivos, es cuando las comunidades humanas alcanzan el carácter de *sociedad*, lo cual significa que han llegado a un nuevo equilibrio, que a su vez, es susceptible de ser roto por las crisis ambientales subsecuentes (Park, 1988).

En este mismo esquema, según los ecologistas, las sociedades establecen sus propios mecanismos de perpetuación, de tal manera que puedan resistir las embestidas cíclicas de las crisis ambientales y de las fuerzas bióticas que anidan en la comunidad y que, finalmente, socaban el orden vigente y dan lugar a los cambios sociales. Estos mecanismos que empujan hacia el reforzamiento del orden social, atenuando en la medida de lo posible la competencia, constituyen la esencia y la razón de ser de este nivel de análisis comprendido en el concepto de sociedad. Es el dominio de las instituciones, de las costumbres, de las tradiciones, es decir, de ese producto que constituye el mayor nivel de especificidad de la esencia humana, la cultura (Bettin, 1982; Bardo y Hartman, 1982).

Pero el orden de fenómenos acotados en el nivel de la sociedad no constituye, al menos en los ecologistas clásicos, el ámbito de análisis de la ecología humana, sino más bien aquel comprendido en el de la comunidad. En este sentido la propuesta analítica de Park, con base en la diferencia conceptual entre comunidad y sociedad señala el mayor grado de eficacia que tiene la primera en relación con la segunda, para dar cuenta de los procesos sociales. Esto es así porque, para los ecologistas clásicos, al aislarse los valores culturales que pueden variar de comunidad a comunidad, los aspectos más universales de la conducta humana son aquellos que se hacen presentes en la competencia económica y en la selección natural (Gottdiener, 1985: 29; Saunders, 1986; Bardo y Hartman, 1982).

Si en el modelo ecologista aparecen las fuerzas naturales que rigen en el ámbito de la comunidad como las que en verdad determinan la estructuración del orden urbano, es porque las leyes de la competencia que dominan en ese nivel de la realidad influyen

también, de alguna manera, en los procesos que se presentan en el ámbito de la sociedad. Esto puede verse claramente cuando se analizan fenómenos como la cooperación (que corresponde al ámbito de la sociedad), los cuales, según el modelo ecologista, no tiene un fin por sí mismo, o uno que estrictamente conduzca hacia la búsqueda del consenso. En realidad, la cooperación también es vista como una de las estrategias que utilizan los miembros de la comunidad a fin de optimizar sus esfuerzos en la lucha de todos contra todos para proveerse de los, ya de por sí, escasos recursos urbanos. Lo que en verdad tiene lugar en el nivel de la sociedad, es una sublimación de las formas de la competencia más animal, pero ésta no deja de existir y rige de todas maneras con todo su peso el orden de la vida social. Es esta circunstancia lo que explica que para algunos autores la cooperación y los sistemas de alianzas que se establecen en el nivel de la sociedad sean una forma encubierta de la competencia:

la gente hace alianzas para competir mejor, por tanto es el conflicto y no la cooperación aquello que los ecologistas ven como la base de la organización humana (Bardo y Hartman, 1982).

El orden social urbano que interesa a los ecologistas es aquel que deriva de la intensa competencia que se lleva a cabo entre los distintos actores que dan cuerpo a la sociedad urbana. La ciudad emerge de la concurrencia de los hombres en el espacio urbano y de su lucha por buscar acomodo en una sociedad que basa la fuerza de sus estructuras en la selección de sus miembros más aptos.

Por último, debe destacarse que estas distinciones analíticas entre la comunidad y la sociedad⁶ están construidas bajo la perspectiva de "tipos ideales", mediante los cuales se pretende sintetizar los aspectos esenciales de la vida social. Esto significa que estamos, en realidad, ante la construcción de un objeto teórico con el cual se pretende dar cuenta de fenómenos que en la realidad no guardan este mismo estatuto. En los hechos los fenómenos socia-

⁶ Aun cuando, provenientes de una larga tradición sociológica que se remonta a Comte, los conceptos de comunidad y sociedad manejados por la Escuela Ecologista Clásica aluden a fenómenos de naturaleza distinta, los sociólogos del siglo XIX nunca asociaron el concepto comunidad a un nivel biológico de los fenómenos sociales.

les, entre ellos los que ocurren en el medio urbano, no se presentan escindidos de manera tajante. Por tanto, el mundo de las relaciones simbióticas, de la estructura física, la competencia y la división del trabajo (propios de la comunidad) no se presenta de manera necesaria separado del de la comunicación, las normas, el consenso, los valores, el control social consciente y la acción colectiva (Wirth, 1964a), que corresponden al nivel de la sociedad. La comunidad, como lo señala Wirth, también es sociedad y todas las sociedades tienen un orden de cosas que corresponde a la comunidad.

LA CIUDAD EN EL ESQUEMA ECOLOGISTA

La estructuración física del espacio urbano

El marco analítico utilizado por la Escuela Ecologista para dar cuenta de las fuerzas que operan en la conformación del orden urbano puede ser resumido en el planteamiento de McKenzie (1967: 63-64), según el cual el objeto de estudio de la ecología humana lo constituyen las relaciones espaciales y temporales de los seres humanos afectados por las fuerzas selectivas, distributivas y acomodativas en el medio ambiente. En este contexto uno de los conceptos que explica la conformación del espacio y de los procesos urbanos es el de la *diferenciación*, en la que la biología alude a la manera en que los organismos vivos "se ven obligados" a adecuarse⁷ a los cambios que tienen lugar en su medio ambiente.⁸

⁷ Señalo el hecho de que los seres vivos se ven obligados a adaptarse a las modificaciones de su ambiente para denotar que éste es un elemento vital para la existencia de cualquier organismo vivo. Es en este sentido que Hawley señala que el espacio y el alimento constituyen el primer requisito para la presencia de cualquier forma de vida. De aquí derivan sus vínculos con el exterior y la dependencia con su ambiente. La vida, señala Hawley, es una síntesis del organismo y del medio ambiente, que es el ámbito en el cual viven los organismos y constituye la materia prima de la vida (Hawley, 1950: 12).

⁸ Mediante un planteamiento similar, Parsons explica la dinámica y el cambio social en general como un resultado de cambios endógenos y exógenos que tienen lugar en los organismos sociales y que los empujan a modificar sus estructuras; estas modificaciones, vistas desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto y en el largo plazo, son las que hacen posible la permanencia de las estructuras sociales.

El incremento demográfico⁹ aparece, dentro de la perspectiva ecologista, como uno de los elementos que posibilita la diferenciación y su consecuencia más evidente es el cambio social. Esto es visto así porque la presencia de nuevos miembros en la comunidad, rompe el equilibrio en el sistema social, en la medida que altera la relación de correspondencia entre población y recursos. La ruptura del equilibrio no asume necesariamente, en la visión ecologista, formas patológicas,¹⁰ puesto que toda sociedad se desenvuelve en el marco natural de dos fuerzas que en situaciones normales se contrarrestan y generan la estabilidad del sistema social; éstas se sintetizan en la *estructura* (Parsons, 1961), es decir, aquellos elementos o componentes que le dan su carácter estable, y en el *proceso*, que alude a aquellos acontecimientos que ocurren en el sistema provocando transformaciones en algunas de sus propiedades o de sus relaciones. En este contexto la pérdida del equilibrio es concebida no sólo como una cuestión normal, sino incluso necesaria, pues por medio de ella la *lucha competitiva* adquiere mayor intensi-

básicas, cuando el resto de los subsistemas, dentro de los cuales se efectúa la llamada *acción humana* o el propio *subsistema social* enfrenta situaciones novedosas y conflictivas. Así, al aumentar cuantitativamente la magnitud de un sistema (como puede ser el incremento poblacional), las estructuras sociales se modifican y surgen nuevos órganos y nuevos mecanismos de adaptación cuya finalidad es hacer frente a las funciones y necesidades desencadenadas por el fenómeno de la agregación cuantitativa (Parsons, 1961).

⁹ Este es visto como el disparador de una serie de procesos que (al final de cuentas) dan como resultado la moderna ciudad industrial. Este incremento poblacional, junto con la ampliación de las redes de transporte y de los medios de comunicación en un determinado lugar, provoca el surgimiento de una especialización funcional de la vida urbana y la aparición de las relaciones de interdependencia que caracterizan a la gran ciudad. Esto es lo que se denota bajo el concepto de diferenciación.

¹⁰ La desorganización, por ejemplo, como lo señala el mismo Park, no siempre se presenta bajo formas patológicas puesto que, junto con la organización, conforman el natural equilibrio inestable de que participa toda sociedad. La misma desorganización puede conducir a la reorganización procurando una adaptación de carácter más completo. Esto es en realidad lo que muchas veces ocurre con el migrante, el cual llega a la ciudad y enfrenta una desorganización personal que deriva del rompimiento con los lazos que lo ligaban a su comunidad de origen; en este contexto el proceso de adaptación a la ciudad es en realidad el del retorno a un estado de equilibrio, posibilitado por su incorporación a la sociedad urbana. (Park, 1968a).

dad. Ésta desencadena el mecanismo selectivo que permite al organismo social escoger a sus mejores hombres y, de esta manera, fortalecer las estructuras sociales llegando, de nueva cuenta, a un nuevo y superior estado de equilibrio. En este contexto la diferenciación social es, por una parte, el proceso mediante el cual emerge el orden social y su expresión territorial y, por otra, es el mecanismo que desencadena el cambio implicando, además de la adaptación de los hombres a las modificaciones de sus ambientes, la superación del organismo social.

La ciudad, vista a través de este esquema de estructuración y desestructuración que se sustenta en la diferenciación funcional de la vida y las estructuras urbanas, es presentada desde distintos ángulos por los ecologistas clásicos. Burgess, por ejemplo, presupone un proceso de conformación del espacio urbano con base en este marco de diferenciación funcional y utiliza los conceptos de *expansión*, *sucesión* y *concentración*. En este sentido la diferenciación, mediante la cual emerge el orden urbano, se concreta en su conocido esquema de los círculos concéntricos. Éste es manejado como un tipo ideal al cual no corresponde, por tanto, un referente empírico concreto. En tanto tipo ideal, el modelo de Burgess no pretende sustituir la realidad, sino tan sólo servir como herramienta de análisis.

En un primer momento (círculo central del esquema), la ciudad, como respuesta al crecimiento físico y poblacional, desborda la primera zona de asentamiento en cuyo interior está contenido el distrito comercial central. El resultado de esto es un primer momento de la diferenciación, que da lugar a la llamada zona de transición (zona II) en la cual se asientan la industria ligera y los negocios pequeños. La conformación de esta área empuja a sus antiguos moradores, los obreros, hacia una tercera zona en la cual se instalan, para escapar de las áreas deterioradas y con el propósito de ubicarse cerca de sus fuentes de trabajo. Posteriormente se forma una zona IV que se caracteriza por viviendas independientes y departamentos para las clases acomodadas. Por último, el proceso de expansión y diferenciación da lugar a los llamados suburbios (zona V) o ciudades satélites.

La ciudad emerge de este proceso de expansión y diferenciación. Todo crecimiento en las dimensiones urbanas originales

es correspondido por el surgimiento de un área nueva y funcional. De manera natural la ciudad parece adecuarse a su mayor tamaño y complejidad; no sólo crea áreas sucesivas de asentamiento, sino que también genera mecanismos de adaptación social; los individuos y las instituciones efectúan las cada vez más complejas formas que asume la división social del trabajo. El proceso mediante el cual se construye la ciudad se define también bajo un concepto proveniente de la ecología vegetal: el de la *sucesión*; y explica, asimismo, la forma en que las distintas zonas que componen a la ciudad surgen de un proceso de escisión o diferenciación, el cual se inicia con el desbordamiento del núcleo central en el que estaban contenidos —al menos bajo una forma simple— todos los elementos que más tarde conformarán la gran ciudad.

Pero la expansión no se reduce necesariamente a los procesos de extensión y sucesión, sino que genera al mismo tiempo otro de concentración y descentralización, además de que provoca transformaciones en la organización social. La concentración-descentralización se presenta porque, por una parte, en el centro de toda ciudad se concentran las actividades económicas, políticas y sociales que rigen la vida urbana y la vida social en general y porque, además, la descentralización se traduce luego en subcentros comerciales que tienen como característica su dependencia con respecto del gran centro comercial y financiero de la gran ciudad. A esto es a lo que Burgess llama la formación de un sistema de descentralización-centralizado (Burgess, 1967: 53-54).

En este concepto deben resaltarse dos aspectos, en lo que se refiere a la estructura física y social del espacio urbano. En primer lugar, que dicha concentración-descentralización expresa una necesidad funcional de las fuerzas económicas y políticas las cuales actúan en el ámbito territorial de lo urbano, en el sentido que requieren de un esquema de reproducción social basado en la centralidad (Gottdiener, 1985). En segundo lugar destaca, en este mismo esquema, la forma en que se utiliza el concepto ecológico de *dominancia* para explicar el fenómeno de la centralidad. En la ecología animal y vegetal este concepto denota la presencia de especies dominantes dentro de un hábitat determinado. En la ciudad las actividades económicas dominantes están representadas por la industria y el comercio las cuales, en el plano de la lucha

competitiva, tratan de ubicarse dentro de las zonas estratégicas del centro. El principio de dominación surge, tanto por la importancia que tienen estas actividades económicas, como por el establecimiento de un patrón de precios del suelo que deriva de la presión ejercida en la búsqueda de espacios disponibles en las zonas que garantizan mayores ventajas económicas; de esto resulta una revaloración del precio del suelo en el centro de la ciudad. A partir de los precios del suelo del área central se establece un gradiente que explica los de cada una de las áreas sucesivas que conforman el espacio urbano; surge así un patrón de usos del suelo para distintos grupos funcionales. De esta manera la ciudad y su patrón ecológico emergen de la lucha de las instituciones comerciales e industriales por localizarse estratégicamente en el entorno urbano (Saunders, 1986; Gottdiener, 1985).

El crecimiento de la ciudad que tiene la expresión física que ya se ha mencionado implica también un proceso de distribución que coloca a los hombres en determinadas posiciones en los ámbitos residenciales y habitacionales. Ésta es la forma que asume el fenómeno de la diferenciación mediante el cual la ciudad, al menos la norteamericana estudiada por Burgess, termina adquiriendo un patrón socioespacial que, en la visión nostálgica y a veces desencantada de este autor, se expresa de la siguiente manera: dentro del distrito comercial y financiero y en las calles aledañas se localiza el principal asiento de los desheredados. En la zona que rodea al distrito financiero se localizan los barrios bajos, los "lugares perdidos" con sus regiones inundadas de pobreza, degradación y enfermedad; allí se ubica también el submundo del crimen y del vicio (Burgess, 1967: 54-55).

Dentro de esta misma área de deterioro se asientan las zonas de viviendas pobres, lo que Burgess llama el purgatorio de las almas perdidas. Cerca de aquí se encuentra el Barrio Latino, caracterizado por hombres de espíritus rebeldes y creativos. Los barrios bajos parecen ser los sitios preferidos por las colonias de inmigrantes —El Ghetto, la Pequeña Italia, la Ciudad Griega, el Barrio Chino en los cuales resulta difícil distinguir las costumbres originadas en el viejo mundo de aquellas que han resultado de sus adaptaciones americanas. Más allá de esto se encuentra el cinturón negro con su vida libre y desordenada. Pero las áreas de deterioro,

los lugares empobrecidos que constituyen la imagen viviente más cruda de la miseria urbana, son también vistos por Burgess como los sitios de la redención y de la futura regeneración del habitante de la gran ciudad, puesto que allí coinciden tanto los espíritus más sensibles como los más radicales opositores a la naciente sociedad urbana; todos ellos, como lo señala este autor, obsesionados por la idea de crear un mundo nuevo y mejor. La siguiente zona se caracteriza porque quienes la habitan gozan de mejores condiciones de vida; allí viven los que en alguna medida han ascendido en la estructura social: empleados comerciales y fabriles prósperos. Aquí se ubican también los migrantes de segundo asentamiento, aquellos que han pasado las primeras pruebas de los rigores de la vida urbana. Ésta es la tierra prometida y el lugar ambicionado por los migrantes recién llegados; pero quienes ocupan este territorio viven, a su vez, de la ilusión por ascender socialmente y acceder a las zonas de lujo, a los lugares que simbolizan el éxito, la riqueza y el prestigio social.

El proceso de diferenciación aquí descrito se traduce también en uno de segregación mediante el cual los individuos y los grupos se distribuyen y se integran socialmente, con el propósito de emprender los distintos aspectos de la vida urbana por medio de funciones específicas en las cuales se materializan las normas y valores sociales. La diferenciación y la segregación a través de las cuales la sociedad urbana responde a las necesidades de su propio crecimiento origina, por una parte, la división social del trabajo (en el sentido ecológico), con su subsecuente estructura espacial y, por otra, la división en grupos sociales con su resultante estructura social.

Es en este sentido que el proceso de diferenciación expresado en el desarrollo de la comunidad en general y de la ciudad en particular, implica uno de selección y segregación física y social que genera, en consecuencia, las áreas y los grupos naturales.

Cada una de las zonas que emergen de la expansión urbana se va caracterizando por un tipo particular de grupo social: desde los más pobres (migrantes de reciente arribo) que ocupan el centro y la llamada zona de deterioro, hasta los sectores más opulentos, que habitan las zonas residenciales del exterior. Cada una de estas zonas se caracteriza también por conductas sociales específicas que van desde las patológicas (crimen, vicio, desintegración fami-

liar) de los tugurios, hasta las más complejas de las zonas ricas que simbolizan el éxito y el prestigio social.¹¹ La ciudad, por tanto, no está constituida únicamente por un espacio físico, es, además, un entorno humanizado por la cultura de sus habitantes, lo que hace nacer cada una de las zonas, de los barrios que la integran. De este modo, señala Park, lo que en un principio es únicamente una expresión geográfica se convierte en un barrio, es decir, en una localidad con sentimientos, tradiciones e historia propia (Park, 1968b).

McKenzie (1967) da cuenta de este mismo proceso de diferenciación socioespacial mediante el cual se construye lo urbano como fenómeno social y la ciudad como estructura física, en la cual tiene lugar aquél. Los procesos comunitarios o la conformación misma de la ciudad, tal y como la explica este autor, arrancan de procesos simples y evolucionan hacia unos cada vez más complejos, que explican la manera en que la gran ciudad deriva de la complejización de la vida comunitaria. Así, por ejemplo, una comunidad pequeña efectúa la reproducción cotidiana de su vida por medio de un número pequeño de instituciones, como son los casos de la escuela, la iglesia y las tiendas generales en las que los habitantes encuentran los bienes básicos para cubrir sus necesidades. Pero al sobrevenir un incremento poblacional, la comunidad especializa sus funciones y esto repercute también en la estructura territorial.

En su explicación del orden urbano, McKenzie también recurrió al esquema ecológico del mundo animal y vegetal. Para ello se valió de los conceptos de *invasión*, *competencia*, *sucesión* y *acomodación*, los cuales le permitieron exponer la forma bajo la cual los diversos grupos étnicos, así como las funciones económicas, se acomodaban en el territorio urbano. De esta manera las áreas funcionales y culturales de que se compone la ciudad son el resultado de un continuo proceso de *invasión* y *acomodación* (Gottdiener, 1985).

¹¹ Gottdiener señala que el planteamiento de Burgess sobre la ordenación territorial, a partir del esquema de los círculos concéntricos, deriva también en la propuesta de un "gradiente de patología social" que se hace patente en una ordenación por zonas de fenómenos como el crimen, la delincuencia, la enfermedad, etc. Éstos parecerían tener una mayor presencia en los asentamientos pobres del centro y una menor en los barrios exclusivos de las afueras (Gottdiener, 1985: 54-56).

Este proceso es ilustrado mediante el siguiente ejemplo: la tienda general que provee de todos los productos al pueblo, se somete de pronto al mismo proceso de diferenciación y aparecen el restaurante, la farmacia, pequeñas tiendas especializadas, la peluquería, el banco, etc., de tal suerte que las nuevas necesidades que van surgiendo paulatinamente con el aumento de la densidad poblacional puedan ser cubiertas por la comunidad, que se adecua a los cambios que ocurren en su interior (McKenzie, 1967: 73-79).

Todo aumento en la dimensión cuantitativa de la comunidad desemboca en un aumento cualitativo y ambos fenómenos desencadenan un proceso de diferenciación y segregación. En este sentido, el mismo proceso explicado por Burgess con su teoría de los círculos concéntricos, es visto por McKenzie como una constante expansión. Estos hechos originan que, al sobrevenir el incremento demográfico, las casas-habitación, las escuelas y la iglesia —para poner algunos ejemplos— se esparcen en dirección contraria al centro, en tanto que éste es ocupado por las actividades comerciales y financieras en general. En la medida que continúa aumentando la población, también aumentan las diferencias; aparecen nuevos servicios y se genera una lucha competitiva por el espacio, que llega a convertirse en un elemento estratégico para localizar las actividades comerciales en el centro y los asentamientos residenciales en las afueras. La ciudad, por ejemplo, crece en una secuencia "sucesional" en el sentido de que el surgimiento de determinadas empresas y servicios está en función del cumplimiento de determinadas etapas (sucesivas) de desarrollo.

De la misma manera que en las formaciones vegetales, el llamado proceso sucesional resulta de uno de *invasión* secuencial y también estas invasiones originan, en el caso de la comunidad humana, las *formaciones*, las *segregaciones* y las *asociaciones*.

Por medio del fenómeno de la *invasión*, la ciudad no sólo estructura o reestructura su territorio; también lo hace con las funciones urbanas que dan vida a los procesos sociales que allí tienen lugar. McKenzie distingue dos tipos de invasiones: 1) las que resultan de cambios en el uso del suelo y 2) las que únicamente producen cambios en el tipo de ocupante. En el primer caso se comprenden los cambios de un uso general a otro, como es el caso de una zona de uso residencial que cambia a uno comercial o

industrial; en el segundo, se comprenden todos los cambios de género en un área de uso particular, como son los económicos y raciales en los vecindarios residenciales o en el tipo de empresas de servicios en una sección comercial.

Las características del proceso deciden la suerte económica de las distintas zonas urbanas, de tal manera que determinados procesos de *invasión* pueden originar un auge económico y otros pueden provocar estancamiento. Las condiciones en que se produce una *invasión* no son iguales; pueden ser consecuencia de diversas necesidades, dependiendo estas últimas, de igual manera, de la etapa de desarrollo de la comunidad.

Ahora bien, una *invasión* se produce con mayor o menor éxito, o con mayor o menor facilidad, de acuerdo con el tipo de *invasión* y del grado de solidaridad de los miembros de la comunidad. En este sentido McKenzie señala que es de esperarse que el invasor indeseable tenderá a ubicarse en el centro industrial,¹² en relación con las zonas residenciales, porque en el primero no encontrará mucha resistencia, como en el caso de las segundas. Esto es claro, por ejemplo, en el caso de los migrantes. El primer síntoma de este tipo de *invasión* se percibe en el precio del suelo que empieza a decaer en el centro, puesto que las características raciales y económicas de estos grupos (discriminados racialmente y con bajo nivel de vida), son distintos a los que habitan las zonas residenciales. La zona ocupada por estos grupos, regularmente migrantes pobres, entra en proceso de deterioro.

Al avanzar y consolidarse la *invasión*, se generan nuevas formas de asociarse y de competencia. Se habla de que la *invasión* llega a su clímax cuando la organización ecológica emergente alcanza un grado de equilibrio y estructuración que la hace inmune a invasiones sucesivas. En realidad el carácter despiadado de la lucha competitiva tiene como finalidad imponer una cierta organización ecológica, como pueden ser los usos del suelo en la ciudad; una vez efectuado este cometido, la competencia disminuye, para

¹² Las zonas de deterioro aledañas al centro son de fácil penetración porque allí se localizan los migrantes recién llegados. Entre ellos no existen lazos profundos de solidaridad y tampoco se presenta una identidad urbana claramente definida. Sobre esta base se efectúa la *invasión* con relativa facilidad en esta zona.

que pueda surgir un orden moral específico que da un nuevo y vigoroso sentido a la solidaridad comunitaria e impide, al menos temporalmente, la entrada de nuevos invasores (McKenzie, 1967).

En el interior de la comunidad cada formación ecológica funciona como una fuerza magnética colectiva que atrae y repele elementos, según si éstos son deseados o no. Es eso en realidad lo que se halla en la base de la subdivisión biológica y cultural que existe en los habitantes de la ciudad. Es esto, finalmente, lo que explica la formación de las áreas funcionales y la desigual distribución de los hombres en el espacio urbano.

La dimensión ecológica menor: las áreas naturales y el orden físico y moral

En resumen, la propuesta analítica de los ecologistas clásicos reconstruye la conformación del espacio urbano como un proceso de estructuración de zonas sucesivas, producto de la expansión urbana, lo que da como resultado la generación de áreas típicas diferenciadas. La ciudad —producto del despliegue de fuerzas opuestas que se enfrentan en el plano de la competencia por la obtención de los recursos básicos para la existencia humana—¹³ se integra de estas áreas, resultantes de la diversidad que el crecimiento de la ciudad origina. La conformación de las *áreas naturales* (uno de los conceptos clave en el enfoque ecologista) es, visto de esta manera, el mecanismo por medio del cual se producen el espacio y la cultura urbana. Para analizar este hecho, Park toma como objeto

¹³ La competencia es uno de los rasgos más sobresalientes que asume la lucha por la existencia en el medio urbano. En la ciudad, lo mismo que en las formaciones vegetales, el orden social deriva de la lucha constante que se desencadena por la obtención de los recursos necesarios a la vida humana: la vivienda, el suelo, el alimento, etc. (McKenzie, 1967: 63-64). Hawley señala que la relación de los organismos vivos con su medio ambiente asume la forma de una intensa lucha por la sobrevivencia enfrentando a los individuos o grupos en una abierta competencia por la obtención de recursos. Según este autor, los conceptos de competencia y lucha por la vida fueron utilizados por Darwin de manera metafórica para dar cuenta del gran esfuerzo desplegado por los seres vivos en su afán por rescatar su existencia individual de las imposiciones fisiológicas, dejando su huella a través de la herencia (Hawley, 1950: 14).

de análisis a los migrantes y a los grupos étnicos. En el estudio de estas comunidades el autor observaba una segregación inicial proveniente del lenguaje y la cultura y, posteriormente, otro que descansa sobre bases étnicas. En el plano de la estructura social, tal y como él lo plantea, la segregación deviene movilidad social. Entonces, en el conjunto de la sociedad y también en el interior de cada área natural, se efectúan formas específicas de la segregación sobre la base de intereses profesionales, inteligencia y ambiciones personales. En esto se sustenta, en realidad, lo que se denomina el mecanismo de autorregulación social mediante el cual la sociedad, por medio de la movilidad, selecciona a sus miembros más destacados y conforma simultáneamente las distintas áreas de asentamiento. En el caso de los migrantes, o de los distintos grupos étnicos, la relación entre segregación y movilidad está mediada por el proceso de integración. Éste supone negar los determinantes étnicos o superar la condición migrante, para pasar a formar parte, de manera orgánica, de la sociedad como un todo, de manera análoga a los fenómenos de asimilación considerados en los procesos anabólicos del metabolismo propio de los seres vivos; todo ello se debe a que el éxito en la búsqueda de posiciones depende "del rompimiento con los lazos étnicos y culturales y la identificación con los valores y la cultura general del país" (Park, 1968a: 9).

Pero la integración de grupos étnicos y del migrante en general a la sociedad receptora es una cuestión muy compleja. Una persona, señala Burgess, se asimila de la manera más favorable a su medio social o a su ciudad por medio del nacimiento. Pero las ciudades no sólo crecen por la vía natural, también lo hacen por medio de la migración, lo que provoca perturbaciones en el metabolismo social porque rompe el equilibrio población-medio ambiente. Lo anterior se pone de manifiesto tanto por el incremento numérico, como por alteraciones en la composición por sexo o por edades de la población. Desde esta perspectiva, la migración es vista como un posible factor de desorganización social en términos de los desequilibrios que provoca.

El problema de la asimilación de los nuevos miembros de la comunidad es, como lo señala Park (1968a: 8), sumamente complejo puesto que incluye la educación de los niños en la casa y de los adolescentes en la escuela. Bajo estas circunstancias se podrá

entender la dificultad mayor, implícita en la asimilación del migrante. Este autor observa diferencias importantes en el desarrollo de una comunidad tomando en cuenta si basa su crecimiento poblacional por la vía del incremento natural o por la vía de la migración. Cuando está de por medio un significativo proceso migratorio, el cambio social se presenta de manera más rápida y profunda. En este contexto, la velocidad de los cambios de la vida urbana y los problemas derivados de la no integración del migrante, se convierten en factores que propician la desorganización social tanto en lo que corresponde al fenómeno global como individual (Park, 1968a: 8).

La creación de las áreas naturales implícitas en el crecimiento espontáneo de la ciudad da lugar a una estructura física y sobre ésta descansa una determinada estructura social y un orden moral específico. La estructura social es el resultado del proceso de movilidad mediante el cual los hombres cambian de estatus, ya sea ascendiendo o descendiendo de jerarquía. La estructura física o ecológica de la ciudad, por su parte, es un producto de los cambios ocupacionales y culturales expresados bajo la forma de cambios de localización. Por esto, Park sostiene que "La selección y la segregación social que crea los grupos naturales, determina también las áreas naturales de la ciudad" (Park, 1968a).¹⁴ Este mismo proceso de diferenciación, que da lugar a una forma particular de ordena-

¹⁴ El concepto de área natural delimita, desde la perspectiva territorial, los fenómenos sociales de tal manera que se trasciendan las limitaciones de las áreas administrativas, que no siempre coinciden con los ámbitos en los cuales tienen lugar los procesos sociales. Estos, como lo señala Wirth, no coinciden con los límites precisos de las divisiones administrativas. El crimen, las enfermedades, la desorganización familiar, etc., tienen una lógica propia de localización y ésta se encuentra estrechamente vinculada al entorno ecológico, es decir a determinadas áreas naturales (Wirth, 1964a: 183). En este mismo sentido, Burgess describe la manera en que él y sus colegas de la Escuela Ecologista Clásica descubrieron el determinante espacial que operaba en los procesos sociales. Así, por ejemplo, los delincentes juveniles se concentraban en ciertas áreas de la ciudad y disminuían en otras. Las llamadas áreas de transición y deterioro se caracterizaban por altos índices delictivos, en tanto que éstos no tenían la misma importancia en las zonas residenciales de mejores ingresos (Burgess y Bogue, 1970: 7). Las áreas naturales surgen del proceso de expansión y de la evolución natural de toda ciudad. Dichas áreas se conforman como una expresión del surgimiento de una infraestructura urbana

miento territorial por medio de la formación de áreas naturales, es en realidad lo que origina la llamada división social del trabajo bajo su forma biológica (la estructura física o ecológica) que posibilita a la ciudad el desempeño de aquellas funciones que el crecimiento urbano hace imprescindibles. Este fenómeno, en el esquema ecologista, es similar al que tiene lugar entre los organismos vivos, de tal manera que el papel de la división del trabajo en la ciudad y en la sociedad en su conjunto, es el de hacer posible el proceso de adaptación del hombre a su medio ambiente, de manera similar a la división del trabajo (división de funciones) que se presenta entre los organismos vivos a fin de realizar las funciones respiratorias, digestivas, etcétera.

El concepto de área natural antes mencionado tiene un significado especial en la propuesta analítica de la Escuela Ecologista Clásica porque, como lo ha hecho notar Saunders (1986), permite confrontar el planteamiento teórico con un referente empírico concreto, como pueden ser los casos del Ghetto, los vecindarios, etc. Éstos, además de constituir un ámbito específico de la división del trabajo y un escenario particular de la cooperación competitiva (correspondiente al nivel de fenómenos de la comunidad) es, al mismo tiempo, un área moral (que corresponde al orden de cosas de la sociedad), humanizada como lo señala Park, por la cultura de sus habitantes, un sitio definido por el consenso y la comunicación:

Representa, por tanto, un objeto, una "cosa", la cual puede ser estudiada ecológica y sociológicamente, como una unidad natural o como una unidad social (Saunders, 1986).

En sus ensayos sobre las comunidades de inmigrantes judíos, Wirth (1964c) observa que algunas de las características y estrategias socioculturales que definen al Ghetto (entendido como una forma específica de área natural), ilustran sobre los mismos comportamientos en otros grupos étnicos y en los núcleos de población migrante. En estas comunidades del interior de la ciudad

regida por las redes de transporte, por la organización industrial y comercial, por el trazo de las calles, las características topográficas, etc. Las áreas naturales constituyen el producto espontáneo del crecimiento de las ciudades (Zorbaugh, 1968: 222-223).

se pueden analizar los mecanismos mediante los cuales se reproducen determinadas formas culturales de vida que, en alguna medida, guardan similitud con los barrios judíos de las grandes ciudades norteamericanas. Al igual que ellos, otros grupos humanos (los migrantes por ejemplo), llegan a la ciudad y forman comunidades separadas en las cuales ponen en práctica sus hábitos alimenticios, sus costumbres, sus creencias. Mediante estos mecanismos las minorías étnicas y los migrantes viven el proceso de su integración a la ciudad.¹⁵ Estos asentamientos, tal y como lo señala Wirth, responden a una necesaria tolerancia hacia las formas extrañas de vida que concurren en la gran ciudad; dentro de los límites de estas comunidades sus habitantes obtienen libertad, apoyo de sus semejantes y la solidaridad necesaria para vivir en un ámbito no sólo extraño sino también hostil (Wirth, 1964b: 86).

Recapitulando, podemos decir que los ecologistas explicaban el orden urbano como una consecuencia de distintas fuerzas que, enfrentadas en el plano de la competencia, luchaban por la obtención de los recursos urbanos. Estas fuerzas competitivas generaban una serie de interrelaciones que, en un momento determinado, se neutralizaban hasta provocar un estado de equilibrio. La competencia y la simbiosis constituyen, de esta manera, las fuerzas ecológicas fundamentales que llevan al orden urbano. Para los ecologistas, y esto es fundamental en su propuesta analítica, la ciudad se mueve más bien dentro del orden de fenómenos descritos bajo el concepto de comunidad, que en aquel correspondiente al de sociedad. Dentro de este esquema, los individuos y los distintos grupos sociales compiten entre sí y lo hacen en el contexto no sólo de la escasez de recursos y de los recursos urbanos en particular, sino de una tendencia natural e incorregible al consumo. En la ciudad se puede hablar de dos tipos de escasez que están interrelacionados: 1) un aprovisionamiento insuficiente de recursos económicos y 2) una escasez de espacio físico valorado (Bardo y Hartman, 1982).

¹⁵ Debe mencionarse que el análisis de los problemas del migrante en su proceso de adaptación al medio urbano que lo recibe, es una de las más importantes aportaciones de la Escuela Ecológica de Chicago, y constituye la hipótesis y el modelo teórico más importante, tanto en la literatura sociológica norteamericana, como también en la latinoamericana hasta los años sesenta y parte de los setenta.

Pero, ¿cómo se produce este orden urbano en el sentido ecológico del término y cómo se interrelacionan la escasez de productos con la búsqueda de posiciones físicas en el territorio? Existen en la ciudad muchos productos cuya demanda hace imposible su satisfacción, lo que genera, por tanto, un problema de escasez. Los hombres viven tan ávidos de consumir que, además de consumir lo producido, siempre queda en ellos un resquicio de insatisfacción, una actitud de demandantes permanentes. La competencia se hace, de esta manera, inevitable por cuanto en todos los hombres anida ese deseo consumista y la posibilidad de acceder a los recursos está limitada a un número determinado de competidores. En la ciudad todos se aprestan a competir y a prepararse para estar en aptitud de contender ventajosamente. En este contexto se desata una lucha por la obtención de sitios estratégicos desde el punto de vista económico, puesto que la localización espacial deviene en ventajas y desventajas económicas sustanciales. Bardo y Hartman (1982) sintetizan de manera clara este fenómeno. Según estos autores, en cualquier situación de competencia las personas tratan de obtener ventajas que los lleven a superar a sus oponentes. Para esto recurren a distintos métodos: 1) mejorar sus habilidades; 2) buscar una mejor localización. Esto les permite maximizar el acceso a los productos y recursos de su interés y que sus propios productos sean adquiridos con facilidad; 3) aliarse con otros para optimizar ventajas; 4) intentar alguna combinación de las tres.

De todas maneras, aun contando con cualquiera de estas ventajas, la localización es considerada de importancia singular puesto que permite el acceso a los bienes indispensables para la vida social. McKenzie encuentra incluso que la cualidad que deriva de la localización, es decir, la posición, resulta insustituible en la lucha por la sobrevivencia (McKenzie, 1967).

Es esta importancia estratégica de la localización, en términos del acceso a los recursos, lo que determina que, en el esquema funcional de la ciudad, el centro adquiera una importancia básica. En este sentido Burgess sostiene que ubicarse dentro de sus límites ofrece ventajas que derivan del fácil acceso a los distintos puntos de la ciudad. Por el contrario, la periferia ofrece desventajas porque, aun cuando los hombres puedan entrar en contacto con quienes se ubican en sus cercanías, la gran distancia que mantienen

con el resto de las zonas de la ciudad dificulta una comunicación efectiva con los otros, puesto que la inaccesibilidad geográfica deviene en económica (Burgess, 1967).

Es importante destacar que dentro del esquema ecologista de la ciudad, las relaciones comunitarias fundamentales y en las que se sustenta tanto el orden social como el físico, derivan de la competencia que, como ya se ha señalado con anterioridad, provienen de la naturaleza humana. Paradójicamente la cooperación, mediante la cual se accede al ámbito de la sociedad, sólo aparece como un momento de la competencia, aquel que se origina cuando los competidores toman conciencia de las ventajas que pueden derivar de la asociación con otros individuos, en el entendido de que en el plano de la sobrevivencia no existen los seres aislados, por lo que todos dependen de todos en la búsqueda, no sólo de los satisfactores comunes, sino también de los de carácter más individual. Por ello es que los ecologistas sostienen que el centro de la vida social y las relaciones básicas y, por tanto, universales que los hombres contraen entre sí por el hecho de compartir un hábitat común, son aquellas que se expresan no sólo en la competencia sino también en la simbiosis.

La ciudad, en la perspectiva ecológica, es el escenario de realidades opuestas y muchas veces ambivalentes. Es, por ejemplo, el producto más elevado del desarrollo de las sociedades humanas, al menos la forma que éste asumió en Occidente. Ahí se pueden corroborar los logros más importantes del género humano. Una amplia división del trabajo, el despliegue de la más moderna tecnología cuyo fin último es hacer más comfortable la vida; es, al mismo tiempo, el espacio ideal para el desarrollo de la personalidad humana; los hombres viven su vida sin las presiones de un medio social rígido y hostil, sobre todo para el libre despliegue de las personalidades más sutiles o excéntricas. Es, pues, el mejor escenario para el ejercicio de la libertad humana, aunque no se debe olvidar que en ningún lugar como en la gran ciudad se han presentado los más claros síntomas de anomia y desorganización social.¹⁶ Éste parece ser

¹⁶ Ésta es una apreciación que los ecologistas toman de los planteamientos y actitudes de Tönnies y Simmel respecto de los valores y del mundo de ambivalencias simbolizado por la ciudad.

para los ecologistas, como lo ha hecho notar Saunders (1986), el precio que la humanidad ha tenido que pagar por el progreso alcanzado. La ciudad moderna ha posibilitado un mayor grado de libertad al ser humano, lo cual contrasta con la mayor coacción social de la sociedad tradicional y que parecería ir de acuerdo con la naturaleza humana, tal y como lo entiende la escuela ecologista, es decir, como un hecho impulsado por la libre expresión de los deseos y las voluntades individuales.

Pero es también necesario poner un límite a la libertad individual pues cuando no está sometida a ningún tipo de control deviene anarquía y sinrazón. Por esto, a la fuerza y a la voluntad individual, debe oponerse el principio de coacción que deriva de la voluntad colectiva. Si bien el despliegue de los fines individuales puede derivar en desorganización, ésta, cuando se le encauza hacia la colectividad conduce a la reorganización y hacia la superación humana.

La ciudad aparece entonces como una clara expresión de una naturaleza humana contradictoria. Como una expresión de fuerzas egoístas que se enfrentan en el plano de la competencia más animal por la sobrevivencia, en un mundo ganado por el conflicto y la irracionalidad. Por otro lado, la misma ciudad es también fruto del consenso y la concordia humana, es el terreno de la conciliación y ámbito propicio para la regeneración del hombre, de un hombre que se ha hecho humano, que ha interpuesto la cultura como punto de demarcación y frontera precisa, a fuerza de separarse del mundo de los instintos y también de las fuerzas ciegas de su animalidad. Un ser que se ha ido construyendo como hombre en un largo proceso, que adquiere su máxima dimensión en ese territorio definido como la ciudad y en ese terreno de los procesos sociales más significativos del hombre moderno, aquellos que los ecologistas remiten al nivel de la sociedad.

CONCLUSIONES

La presentación del marco conceptual elaborado por la Escuela Ecologista para dar cuenta de los procesos urbanos, tal y como se ha hecho en este capítulo, puede ser de utilidad para ubicar ciertas

rupturas y continuidades en la evolución del pensamiento social, al tiempo que permite entender la novedad o las recurrencias de algunas de las propuestas teóricas que se discuten actualmente.

Los planteamientos iniciales de los ecologistas no buscan propiamente construir un objeto de estudio para la sociología urbana, puesto que aspiran a elaborar una explicación general de la sociedad. Como sociólogos, su campo de estudio estaba limitado a los fenómenos concretos, aquellos de la patología social que emergían del ámbito urbano. Como creadores de una ecología humana pretendían crear una metaciencia de lo social. Sus pasos estaban dirigidos a explicar los fenómenos urbanos en el marco de una doble problemática. Primero, ¿cuál es el proceso mediante el cual surgen y se desarrollan las ciudades? y, segundo, ¿de qué manera se adaptan los seres humanos a su ambiente? Estos dos intereses analíticos de la Escuela Ecologista surgen en el contexto de una indefinición teórica. En realidad, dicha indefinición no es privativa de los ecologistas, más bien acompaña todo el desarrollo de la sociología urbana y se prolonga hasta el momento actual. El problema remite, necesariamente, al estatuto científico de lo urbano en términos de lo espacial o lo social. Los ecologistas clásicos, como ya se ha mencionado, no proponen una sociología urbana y no lo hacen precisamente por una inconsistencia sociológica que caracteriza su enfoque, sino porque perciben la ambivalencia de lo urbano, en términos de su legalidad teórica y debido, además, a que comprueban una doble causalidad en los fenómenos que son de su interés.

Ellos ven el orden urbano en el marco y como la confluencia de un conjunto de fuerzas naturales y, además, como resultado de otras de carácter social; pero, entre ellas, el mayor grado de eficacia corresponde a las del mundo natural, aun cuando ciertos elementos serían reductibles a la biología y otros a la sociología. La propuesta ecologista trata de tender el puente teórico entre ambas disciplinas, pero fracasa al rescatar el determinante de la causalidad natural en la construcción del orden urbano. En el punto de vista ecologista la ciudad, aun cuando, como sostiene Park se humaniza con la cultura de sus habitantes, llega a convertirse en un factor explicativo que da cuenta de conductas sociales específicas. Las zonas de transición, el área de tugurios, para poner sólo

algunos ejemplos, aparecen como decisivos en la generación de comportamientos patológicos.

Los ecologistas clásicos entendieron el orden urbano como un resultado de fuerzas económicas. Enfrentadas éstas en el plano de la competencia, daban lugar a un patrón de asentamiento espacial y a un orden moral. De esta manera en la ciudad, lo mismo que en la vida en general, la posición o la localización de los hombres y de las instituciones resultaba de fundamental importancia para llevar a cabo la lucha por la vida. El orden espacial venía a ser el resultado de las fuerzas selectivas y competitivas que estructuraban la vida urbana para generar un patrón de usos del suelo. En este contexto, los procesos ecológicos y la división del trabajo se constituyen en las fuerzas que distribuyen la estructura física y funcional de la ciudad. De la misma manera, la distribución jerárquica de los hombres en la estructura social y de los objetos urbanos en la estructura espacial, venía a ser la expresión de las necesidades funcionales del organismo social que, en su proceso de diferenciación, ordenaba a los hombres y las cosas con la lógica de la eficacia y con la precisión de las leyes del mundo natural.

El problema no resuelto por la escuela ecologista es, por tanto, el de la construcción de un objeto teórico de corte sociológico y, además, el de la separación entre el orden de cosas que corresponde al mundo de lo real y las que tienen que ver con la reconstrucción analítica de esa realidad; es decir, se confunden el objeto empírico y el objeto teórico. En este sentido sus observaciones sobre lo urbano describen un tipo particular de sociedad (que corresponde a una etapa de desarrollo de la sociedad norteamericana) y lo atribuye a un estatuto de universalidad.

La afirmación en el sentido de que no crean una teoría sociológica de la sociedad, ni una de la ciudad, descansa en el hecho de que no delimitan una legalidad social para los fenómenos urbanos y sociales en general, en la medida en que lo social es remitido a lo biológico y no explican, además, las leyes de funcionamiento y transformación del orden urbano bajo la perspectiva de su especificidad sociológica.

En cuanto a la confusión entre lo teórico y lo empírico, la crítica de Castells, por ejemplo, señala que esta escuela de pensamiento no supo trascender su problemática empírica o no pudo

reconstruiría en un objeto teórico aplicable a una mayor generalidad de casos, y no pudo hacerlo porque no conceptualizó las leyes sociales que constituyen los fenómenos urbanos, describiendo a estos últimos bajo la forma de su representación alegórica. En este sentido el problema central no es tanto la validez de sus descubrimientos para explicar un orden de cosas en los casos específicos analizados, sino la aplicabilidad de sus hallazgos para otras situaciones con distintos procesos sociales. Toda teoría, como ha sido señalado (Zemelman, 1987) enfrenta la necesidad de su relativización, la cual proviene de los procesos históricos de los cuales surge y de los que da cuenta. El conocimiento, sostiene este autor, debe desarrollarse en una articulación histórica determinada para, de esta manera, explicar los procesos concretos, teorizándolos en función de su carácter histórico. Si seguimos con estas argumentaciones, nos daremos cuenta que la razón fundamental de una ciencia —como es el caso de la ciencia social— no radica en sus instrumentos para verificar los datos, sino en la construcción de una teoría; se trata, por tanto, de reconstruir el objeto de estudio, elaborar un objeto teórico que dé cuenta del referente empírico concreto. Es decir, la teoría se construye en la búsqueda lógica e histórica de las relaciones que subyacen y explican a los fenómenos, en la ubicación de aquello que es determinante, así como en las articulaciones de los distintos niveles en que se compone lo real (Zemelman, 1987).

Los ecologistas no resuelven el problema, únicamente lo desvían, remitiéndolo a una esfera distinta de la realidad. Por ello en las discusiones actuales reaparece nuevamente y, otra vez en crisis, el objeto teórico. Tanto bajo su forma espacial como social, parece desvanecerse cada vez más. La cuestión central radica en ubicar el espacio en la reproducción social y en la definición del orden de cosas de la realidad que justifique la existencia de una teoría sociológica de lo urbano ante la presencia, inoportuna a veces, de lo espacial cuya cualidad ontológica demanda una reflexión teórica.

Tal vez los viejos problemas detectados por los ecologistas surgen de nueva cuenta, pero lo hacen en un contexto teórico y epistemológico distinto. Aun dentro de estas versiones, que rescatan la importancia de la dimensión espacial en la conformación de los procesos urbanos, éstos son remitidos a una legalidad social

específica. Las diferencias resultan fundamentales y, aunque demarcan una etapa de crisis, también dan cuenta de un momento de madurez de las ciencias sociales, las cuales pretenden valerse de su propio instrumental analítico para explicar el nivel de fenómenos que le son propios. Así, por ejemplo, en los nuevos planteamientos de la realidad social en los cuales se retoma lo espacial, el problema a resolver ha dejado de ser el carácter social del espacio urbano, para tratar de abordar la manera específica en que este espacio participa, no sólo como continente o soporte material de los procesos sociales, sino como elemento activo que influye en la estructuración misma de la realidad social. Autores como Lefebvre, Harvey y Giddens dan cuenta de una revaloración sociológica del espacio en la teoría urbana y social en general. En ellos, el espacio hace posible la cohesión social y, como tal, se convierte en un elemento decisivo para la existencia de toda sociedad. Ésta no puede sino expresarse bajo su dimensión espacial, lo mismo que bajo su manifestación temporal. En los ecologistas el espacio produce un efecto de estructura, determina las conductas sociales en la medida que constituye un elemento no controlado, no elegido e inconsciente que se impone a toda forma de interacción social. En Giddens, por su parte, el espacio es rutina, son redes de acción que se materializan en las relaciones espacio-tiempo en las cuales se cristalizan los actos humanos, por ello es tan decisivo para la existencia de la vida social.

Ciudad Jardín Horizontal

La Ciudad Jardín es un modelo diseñado por el británico Ebenezer Howard, y que fue aplicado parcialmente en las ciudades inglesas de Letchworth y Welwyn. La propuesta de Howard fue producto del análisis de las condiciones urbanas prevalecientes en Chicago y cuyo propósito era mejorar la calidad de vida.

Antes de iniciar la lectura del artículo, revisa los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Qué características tiene el modelo de la Ciudad Jardín?
2. A partir de las características de la Ciudad Jardín ¿consideras que ese modelo pueda ser aplicado en la construcción de nuevas ciudades mexicanas? Soporta tu respuesta con argumentos sólidos

LA CIUDAD JARDÍN ¿PORQUÉ ESTE MODELO?

Durante 1800 se da un gran desarrollo de las ciudades, esto atrae a la población del campo y produce un aumento demográfico en las zonas urbanas y un drenaje en las zonas rurales; la consecuencia se refleja en las carentes condiciones de las calles, de las viviendas y del trabajo, debido a la poca infraestructura que se tenía para la descarga poblacional que se recibió a causa de la industrialización. Todos los atractivos de la ciudad ya mencionados, provocaron que las actividades agrícolas disminuyeran, por lo cual el campo fue abandonado y la ciudad sobre poblada. Al ser cada vez más notorias las situaciones de inadecuada salubridad, arquitectos, sociólogos e higienistas se dieron cuenta de la necesidad del contacto con la naturaleza para aliviar las deplorables condiciones que se estaban propiciando en las nuevas ciudades en desarrollo.

Howard viajó a Estados Unidos de América desde Inglaterra a la edad de 21 años y se estableció en Nebraska. Más tarde, se mudó a Chicago y trabajó como reportero por un tiempo. Durante su estancia en Estados Unidos, se relacionó con algunos poetas, entre ellos se encuentran Walt Whitman y Ralph Waldo Emerson. Todo esto ejerció una base para que Howard comenzara a pensar acerca de métodos para mejorar la calidad de vida.

En 1876 vuelve a Inglaterra, donde se establecerá para el resto de su vida trabajando en la oficina de periodistas oficiales del Parlamento Inglés, donde se dedicará a registrar los debates, discursos y comisiones.

Howard se instruyó en profundidad y libros como la novela utópica Looking Backward del novelista Edward Bellamy además de otros libros de temática social forjaron las bases de su pensamiento.

Como resultado de sus investigaciones, publicó en 1902 su libro "Ciudades Jardín del Mañana" su conocido tratado de urbanismo que dio origen a un nuevo modelo urbanístico llamado ciudad-jardín.

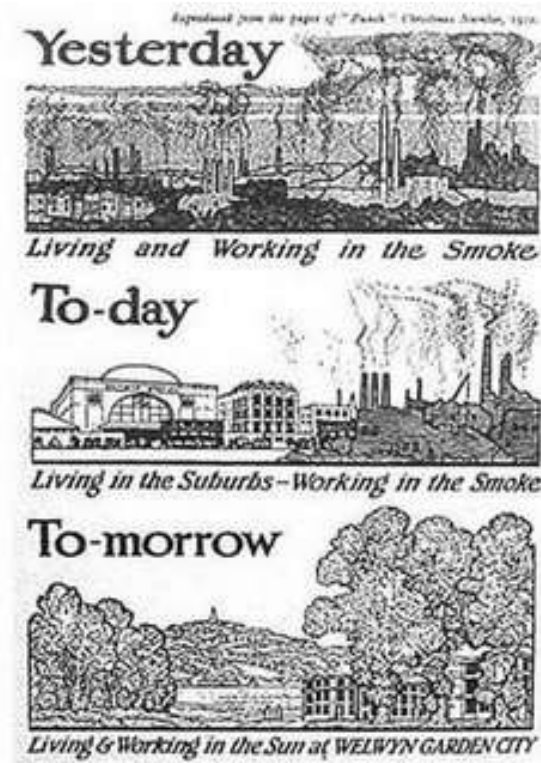
Ebenezer Howard propuso el modelo de la ciudad jardín como reacción a estas condiciones, retomando las ideas del preurbanismo culturalista: "unidad orgánica de la ciudad", y promoviendo una ciudad autosuficiente, en contacto directo con la naturaleza y de una sociedad cooperativa, ideas perdidas por los procesos de industrialización. Esta tesis fue materializada por los también ingleses Raymond Unwin y Barry Parker.



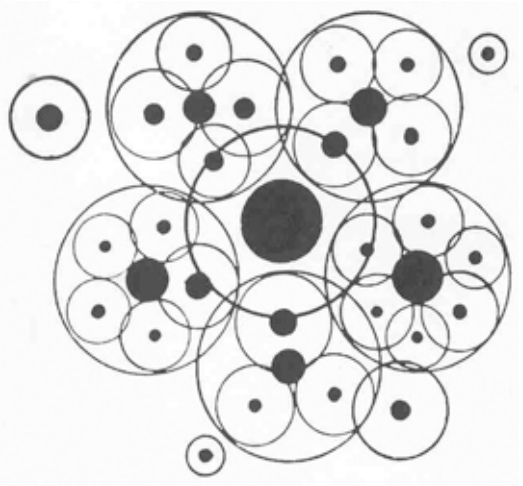
Ebenezer Howard



Dibujo de Londres a finales del siglo XIX. Gustavo Doré



Propaganda promocional para la ciudad de Welwyn por Howard

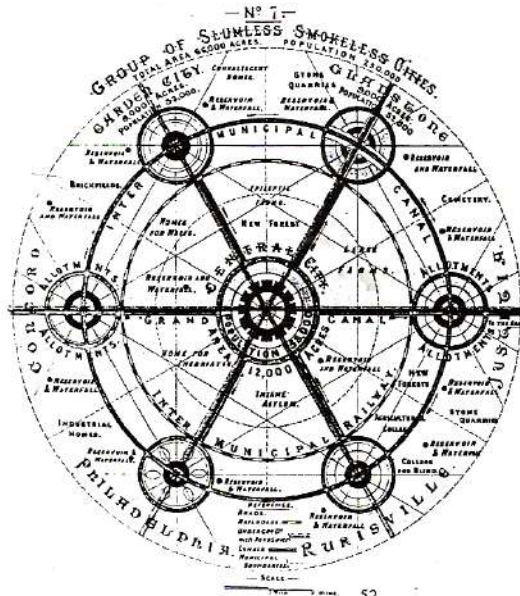
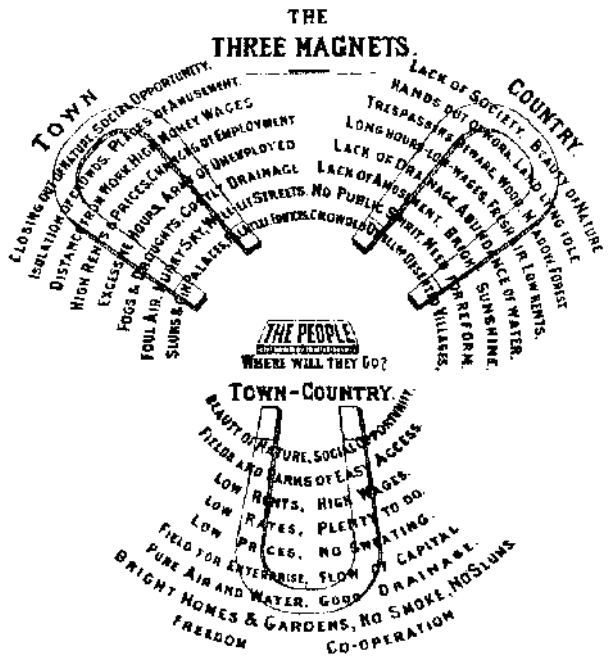


Esquema de la idea de distribución de ciudades jardines en base a un núcleo de ciudad consolidada

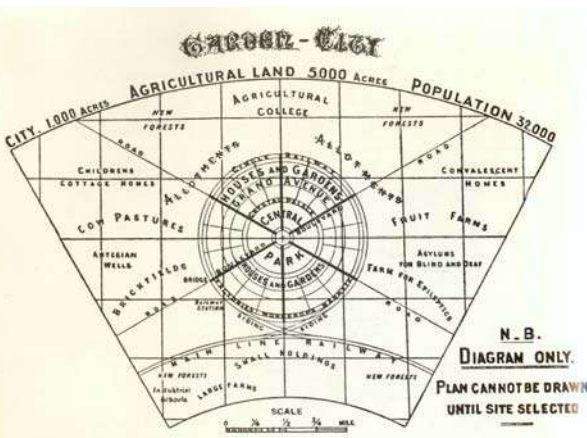
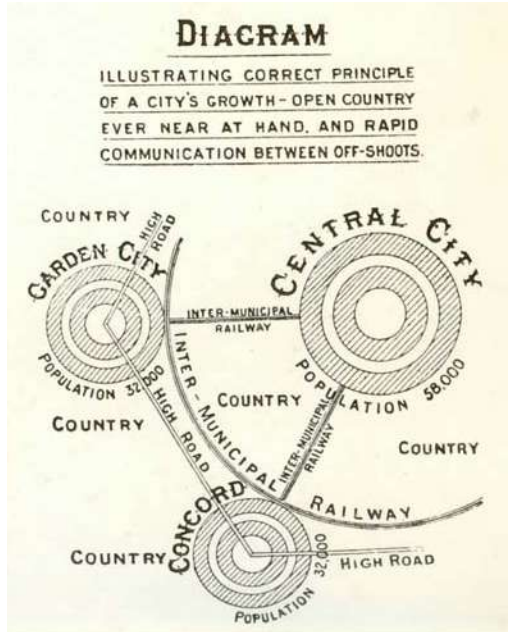
'Los Tres Imanes' (The Three Magnets) es una didáctica que representa a la ciudad y al campo, cada uno como un imán, con sus virtudes y defectos y a las personas como aflerres. A partir de esta analogía, Howard plantea un tercer imán (campo-ciudad) que recoge las virtudes de los anteriores, lo suficientemente atractivo como para atraer a las personas.

El empezó a desarrollar entonces una nueva clase de ciudad que traería más vida a las áreas rurales y combinaría la belleza y salud del campo con el trabajo en una moderna oficina o en la industria.

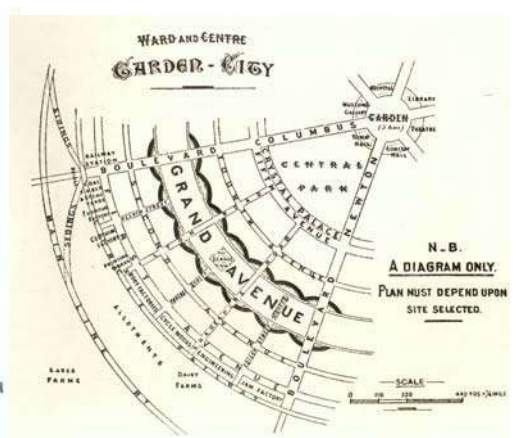
Empezó pidiendo al lector que se imaginara un espacio de 2400 hectáreas que se compraría por bonos asegurados con una hipoteca en la propiedad. Esta propiedad pertenecería a un fideicomiso, que construiría una comunidad para 30,000 personas en una sexta parte de la tierra, dejando el resto libre para continuar como tierra agrícola.



The Social City, seis ciudades periféricas y la ciudad y jardín central, conectada por medio de canales y vías férreas. Alejado de las ciudades sobrepobladas y contaminadas

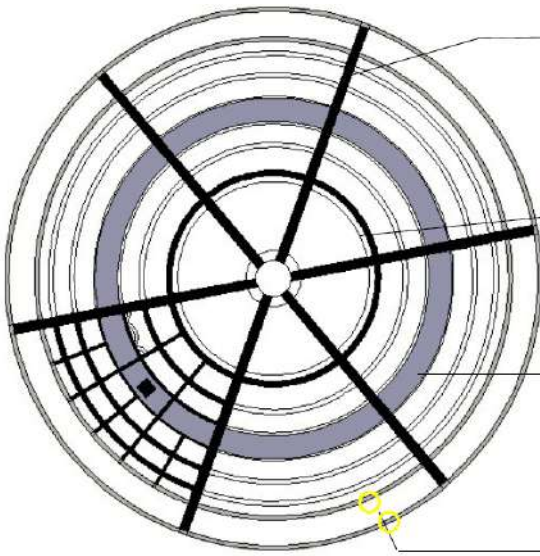


La ciudad jardín rodeada de su cinturón agrícola.



División predial del modelo de Ciudad Jardín, explicado con más detalle en la siguiente lámina.

ESTRUCTURA VIAL



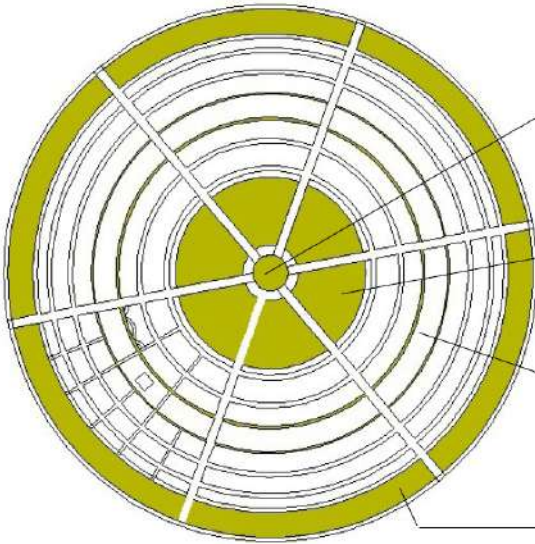
Seis BOULEVARES de 36 m de ancho y dividen en seis partes o barrios

QUINTA AVENIDA bordeada de árboles y posterior al Cristal Palace

GRAN AVENIDA de 125 m de ancho y más de 5 Km. de longitud y divide la ciudad en dos coronas: parque adicional de 50 hectáreas

VIAS DE FERROCARRIL pasa por el cinturón industrial exterior y permite fácil carga / descarga de mercancías y disminuye el tráfico por las calles

ESTRUCTURA AREAS VERDES



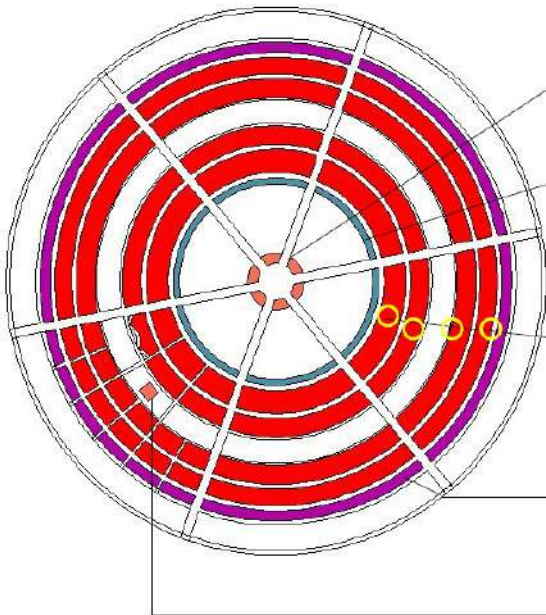
JARDÍN espacio central de dos hectáreas

PARQUE CENTRAL parque público de 58 hectáreas, con terrenos de esparcimiento accesible para toda la población

ARBORIZACIÓN DE LA GRAN AVENIDA

CINTURÓN VERDE EXTERIOR de delimitación de la ciudad

ESTRUCTURA EDIFICACIÓN



EDIFICIOS PÚBLICOS IMPORTANTES

CRYSTAL PALACE arcada de cristal utilizada en los días de lluvia como parque, el ciudadano mas distante se encuentra a 550 m

VIVIENDA

INSTALACIONES INDUSTRIALES PERIFÉRICAS en el cinturón exterior se escalonan manufacturas, almacenes, mercados, etc

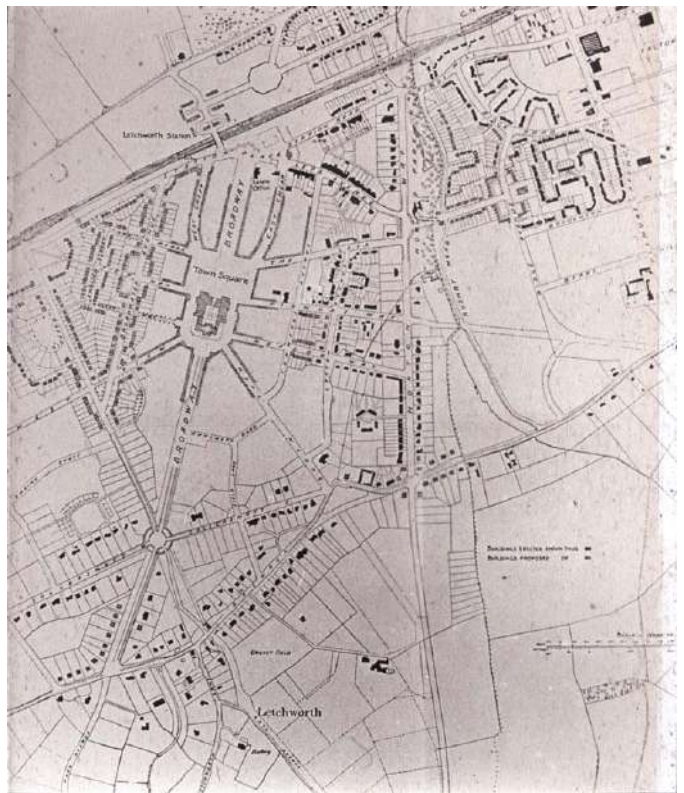
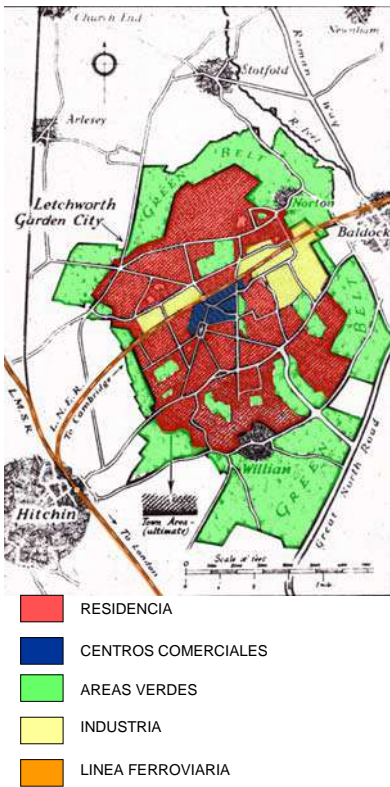
LUGARES RESERVADOS A OTRAS ACTIVIDADES: escuelas, iglesias, etc

LETCHWORTH

Letchworth es una ciudad inglesa situada a 55 kilómetros de Londres en el condado de Hertfordshire. Construida por los arquitectos Barry Parker y Raymond Unwin e inaugurada en 1903 por Ebenezer Howard, fundador de la asociación Garden Cities Association, se constituye como la primera ciudad-jardín. En la actualidad, esta ciudad cuenta con 33.000 habitantes.

En sus inicios, a pesar del apoyo de la prensa, la First Garden City Company no consigue reunir la cantidad de dinero necesaria para llevar a cabo el proyecto, puesto que sólo consigue por medio de acciones un dividendo de 40.000 libras esterlinas frente a las 500.000 esperadas. Por ello, los terrenos se arriendan de la misma manera que se hizo en Londres en la segunda mitad del siglo XVII y en el siglo XVIII para la expansión de la ciudad por el West End. De este modo se consigue poblar la ciudad aunque no se consiga crearla según el modo de financiación ideado por Howard en el que tras recibir una casa y unos terrenos, los ciudadanos están obligados a unos pagos mínimos que van a parar a gastos de la comunidad.

Las personas que se instalaron en Letchworth fueron por lo general gentes de clase media, intelectuales, pequeños industriales y artesanos.



Plan general de Letchworth. En él se observa que el modelo construido no es exactamente igual al modelo planteado. Existen grandes diferencias como la línea de tren pasando al medio de la ciudad, la industria encontrada también en la zona central, y la falta de la Gran Avenida circular.

Detalle del plan del centro de Letchworth

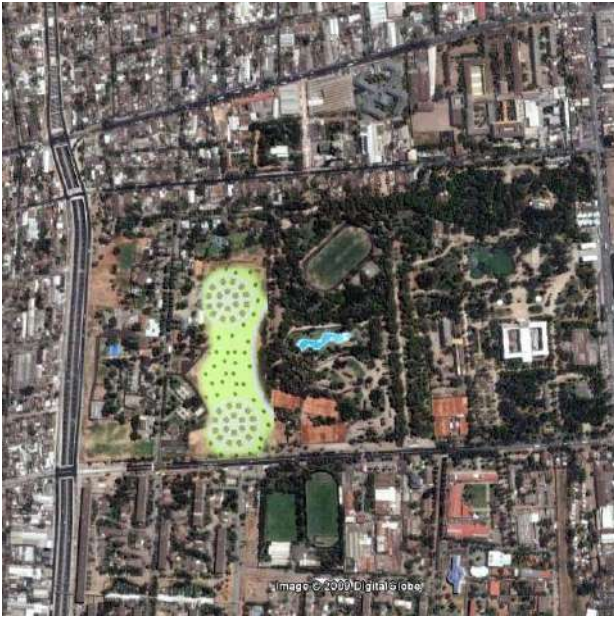


Avenida Norton en 1922, Letchworth



Área central comercial de Letchworth

Una de las críticas actuales de Letchworth es que todas las calles, que son en su mayoría con árboles, también fueron alineadas con automóviles. Es decir, la ciudad fue planificada a escala humana, de modo que todo estuviera al alcance de la mano, a pie o en bicicleta, junto con una conexión rápida por ferrocarril a Londres. Sin embargo, La ciudad está invadida en la actualidad por automóviles.

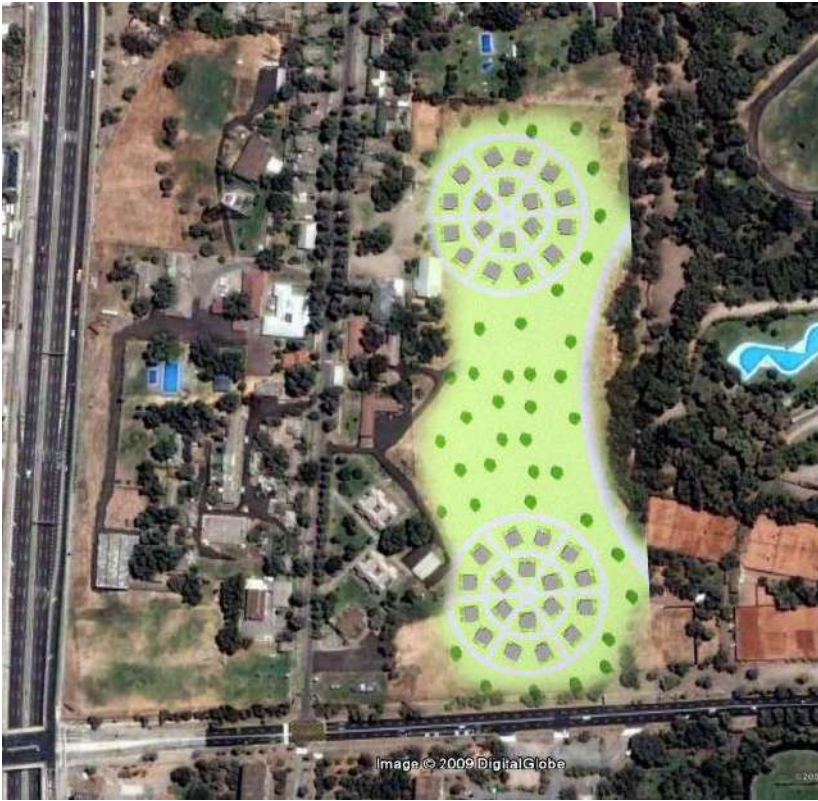


CIUDAD JARDÍN

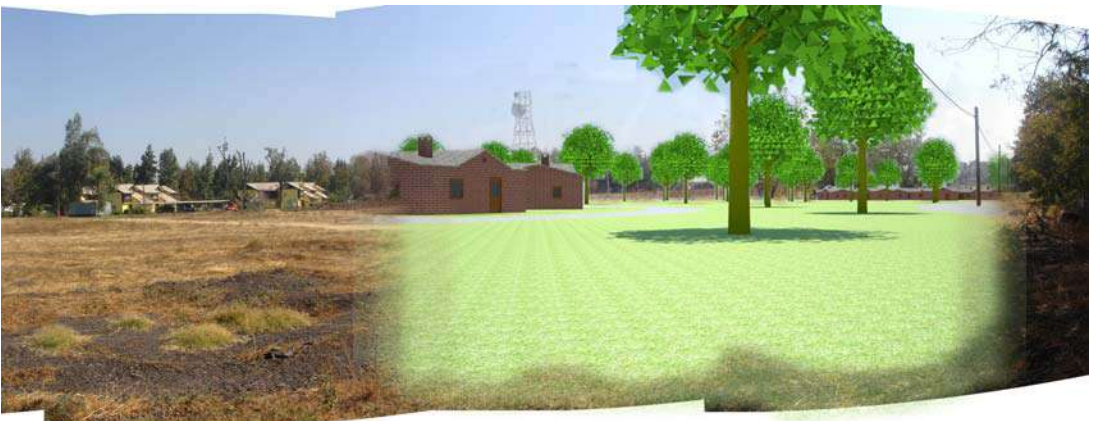
En un área ya rica en vegetación, se inserta a lo largo del terreno dos pequeñas zonas residenciales de baja densidad, aprovechando la profundidad del terreno para aislar a estas de la ciudad.

El verde de la propuesta se mezclará y será más aporte al verde del Parque.

Fotomontaje en planta. Escala referente al parque



Fotomontaje en planta. Escala referente al terreno



Fotomontaje en panorámica



Unidad 3. Metodologías de Ordenamiento territorial

Metodología SEDATU

En el 2000, se iniciaron acciones para elaborar Programas de Ordenamiento Territorial en México. Como primer ejercicio, se enfocó a elaborar los programas del ámbito estatal. En la actualidad, la SEDATU ha elaborado documentos metodológicos para integrar los programas estatales, regionales y municipales, con el propósito disponer de elementos directrices en la elaboración de instrumentos de planeación que permitan consolidar gradualmente, las condiciones para un ordenamiento en el país.

Revisar el contenido de la metodología que aquí se te presenta y toma como referencia las siguientes preguntas para orientar tu lectura:

18. ¿Cuáles son las grandes fases que señala la metodología?
19. ¿Qué contenido te es familiar?
20. De la información solicitada (indicadores, índices, mapas, tablas) ¿Cuál consideras relevante para la planeación del ordenamiento territorial?

**Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas
de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo**

**Términos de referencia para la elaboración de
Programas Municipales de Ordenamiento Territorial**



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
Marco conceptual	6
Objetivos y alcance del ordenamiento territorial	7
Principios rectores del ordenamiento territorial	9
El papel del Municipio en la planeación territorial.....	10
Justificación.....	12
Objetivos de los términos de Referencia	12
General.....	12
Específicos	12
Alcances	13
TÉRMINOS DE REFERENCIA	16
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	18
CONSIDERACIONES GENERALES.....	21
Portada.....	21
Directorio de participantes.....	21
Presentación.....	22
Introducción.....	22
Marco teórico.....	22
Objetivos.....	22
Objetivo general:.....	22
Objetivos particulares:	22
Procedimiento.....	23
FASE I. ANTECEDENTES Y COORDINACIÓN.....	23
1.1 Investigación documental.....	24
1.2 Antecedentes	24
1.3 Instrumentos legales.....	24
1.4 Vinculación con otros instrumentos de planeación.....	24
1.5 Instalación del grupo de trabajo multisectorial.....	25
1.6 Bases cartográficas.....	25
FASE II. DIAGNÓSTICO Y ESCENARIOS.....	26
Indicadores de Ordenamiento Territorial.....	26



2.1 Caracterización.....	26
2.1.1 Ubicación y entorno regional.....	26
2.1.2 Caracterización del medio físico natural.....	27
2.1.2.1 Indicadores del medio físico natural.....	27
2.1.2.2 Diagnóstico sectorial: medio físico natural.....	28
2.1.3 Caracterización ambiental.....	28
2.1.3.1 Diagnóstico sectorial: ambiental.....	28
2.1.4 Caracterización social y demográfica.....	29
2.1.4.1 Indicadores de orden social.....	29
Atracción migratoria reciente.....	29
Atracción migratoria acumulada.....	30
Proyecciones de la población.....	30
Acceso a vías de comunicación en localidades según porcentaje de hablantes de lengua indígena.....	30
Población hablante de lengua indígena.....	31
2.1.4.2 Diagnóstico sectorial: Sociedad.....	31
2.1.5 Caracterización del proceso económico.....	31
2.1.5.1 Indicadores del proceso económico.....	32
Producto interno bruto per cápita.....	32
Índice de especialización económica o coeficiente de localización.....	32
Concentración municipal de actividades primarias.....	33
Concentración municipal de actividades secundarias.....	33
Concentración municipal de actividades terciarias.....	33
Orientación sectorial de la economía municipal.....	34
Concentración per cápita de la economía.....	34
Grado de calificación de la población.....	34
Tasa de actividad.....	34
Índice de dependencia económica.....	35
PEA por sector de actividad (personal ocupado).....	35
2.1.5.2 Diagnóstico sectorial: Economía.....	35
2.1.6 Caracterización del equipamiento y la infraestructura.....	35
2.1.7 Sistema de ciudades.....	36
2.1.7.1 Caracterización Urbana:.....	36



2.1.7.2 Indicadores urbanos y de infraestructura	37
Nivel de urbanización.....	37
Índice de urbanización	37
Distribución de la población por categoría urbana, mixta y/o rural	37
Índice de dispersión	38
Distribución espacial de los asentamientos (índice de Clark-Evans o índice Rn)..	38
Índice de suficiencia vial (índice de Engel).....	38
Grado de accesibilidad a carretera pavimentada	39
2.1.7.3 Diagnóstico Sectorial: Urbano:	39
2.1.8 Caracterización metropolitana.....	39
2.1.8.1 Diagnóstico Sectorial: Zona Metropolitana:.....	40
2.1.9 Zonas fronterizas	40
2.1.9.1 Diagnóstico Sectorial: Zona Fronteriza.....	41
2.1.10 Caracterización cultural.....	41
2.1.10.1 Diagnóstico Sectorial: Cultura.....	41
2.1.11 Riesgos	41
2.1.11.1 Diagnóstico Sectorial: Riesgos	42
2.1.12 Tenencia de la tierra	42
2.1.13 Fragilidad ambiental.....	42
2.1.14 Aptitud del suelo	42
2.2 Diagnóstico y UTE.....	43
2.2.1 Diagnóstico Integral.....	43
2.2.2 Proyectos detonadores e inversiones programadas	43
2.2.3 Escenarios	43
2.2.4 Taller de revisión del diagnóstico integral	44
2.2.5 Proceso de definición de las UTE	44
2.2.6 Taller para la aprobación de UTE.....	44
FASE III. ESTRATEGIAS Y METAS.....	45
3.1 Modelo de ocupación territorial.....	45
3.2 Definición de políticas integrales, objetivos estratégicos, metas y proyectos territoriales.....	45
3.3 Taller para establecer las políticas integrales, objetivos estratégicos, metas y proyectos territoriales.....	45



FASE IV. ACCIONES Y CORRESPONSABILIDAD	46
4.1 Programa multianual de inversiones	46
4.2 Establecimiento de corresponsabilidad	46
4.3 Mecanismos y criterios de seguimiento	47
4.4 Indicadores de evaluación y monitoreo	47
Glosario y. Bibliografía.....	47
Anexo 1. Entregables.....	48
Anexo 2. Lineamientos editoriales	52
Anexo 3. Características del Equipo Asesor de Especialistas	54
Anexo 4. Cartografía.....	55
Anexo 5. Proceso de consulta pública.....	62
Anexo 6. Bitácora	64
Anexo 7. Ficha de campo.....	65



INTRODUCCIÓN

En el año 2014, el Gobierno federal a través de la SEDATU, puso en Marcha el Programa “*Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos*” con el objetivo de apoyar financiera y técnicamente a los gobiernos estatales en la elaboración de dos importantes instrumentos de planeación territorial: los Programas de Ordenamiento Territorial y los Estudios y proyectos integrales de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgos.

Ambas líneas de acción estaban definidas para que los ejecutores fueran los gobiernos estatales. Para los Programas de Ordenamiento Territorial, se establecieron dos niveles de análisis, Estatal y Regional. Los Estudios, por su propio carácter, tienen un nivel de análisis más local.

Con el fin de que los trabajos tuvieran los mismos contenidos y se realizaran por medio de la misma metodología, se elaboraron y publicaron la “*Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial*” y, en el caso de los Programas Regionales y los Estudios de Reubicación, unos términos de referencia.

Para 2015, la SEDATU realiza varias modificaciones al Programa cuya denominación cambia a “*Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo*”, para dejar de manifiesto su verdadera orientación; amplía las líneas de acción a fin de que se cubran los rubros que requerían reforzarse e impulsarse: la legislación local en materia de Ordenamiento Territorial y la elaboración de estudios que apoyen la implementación de los Programas de Ordenamiento y amplía la cobertura al introducir el nivel municipal para los Programas de Ordenamiento Territorial.

Con la misma intención de obtener trabajos que cubran la información mínima necesaria, con contenidos comparables y métodos homogéneos, se han elaborado los presentes términos de referencia, que si bien tienen como base la *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y sus Términos*, especifican los puntos que le son propios al nivel de análisis de referencia, el territorio municipal.



MARCO CONCEPTUAL¹

En la actualidad el ordenamiento territorial es un concepto ampliamente difundido, tanto en el ámbito académico como en el de la administración pública. En este último, existen definiciones diversas del término ordenamiento territorial (OT). Por ejemplo, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, suscrita por varios países europeos, el OT se define como:

La expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

En América Latina, en 1991, en los acuerdos de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe, concretizados en el documento Nuestra Propia Agenda Sobre Desarrollo y Medio Ambiente, se concibe al OT como:

Un aspecto clave en el mejoramiento de las condiciones de vida y la solución de problemáticas de deterioro de los recursos naturales, proceso de metropolización, migraciones campo-ciudad y desequilibrios territoriales.

Las primeras experiencias latinoamericanas de aplicación del OT se presentaron en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela. En estos países se han aplicado distintas metodologías para la elaboración del OT como instrumento de planeación, pero se ha tomado como base los enfoques formulados en los países europeos.

En el caso de México, la noción de ordenamiento territorial se encuentra en dos leyes sectoriales:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) concibe al Ordenamiento Ecológico como “Instrumento de la política ambiental encaminado a regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la Protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.” (artículo 3 fracción XIII).

¹ Tomado de “Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial”, SEDESOL; 2010. México



- La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) coloca al ordenamiento territorial como una política sectorial en el marco del sistema nacional de planeación democrática, entendido como el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional; que pretende contribuir a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural (art. 11; art. 2 fracción XIV y art. 3).

Según el contenido conceptual y la categoría jurídica que le confiere la LGAH al OT como política sectorial, el OT constituye:

- Un medio que apoya la conducción deliberada del desarrollo, por lo tanto, es una política o instrumento de Estado de largo plazo.
- Política que de forma explícita considera el territorio, y se sustenta en la efectiva participación de la sociedad civil.
- Involucra la organización socio-cultural, la estructura política, las actividades económicas, el uso del suelo y el medio ambiente a diferentes escalas geográficas.
- Busca orientar la distribución y expansión de las actividades productivas y los asentamientos humanos, acorde con las potencialidades naturales del territorio.
- Se plantea como fin último, con base en una serie de medidas regulatorias, conciliar intereses distintos y diversas formas de ocupación territorial que garanticen una mejora en el nivel de vida de la población.
- Es un instrumento para orientar la inversión productiva, pública y privada, y mediante una serie de reglas y estímulos, garantiza el uso sustentable de los recursos naturales y de los activos acumulados como producto de la actividad económica.

Por lo anterior, el ordenamiento territorial ofrece una perspectiva integral para orientar el proceso de desarrollo y, al considerar al territorio como objeto de intervención pública, uno de sus principales atributos es que hace convergentes las políticas sectoriales; en consecuencia su aplicación o ejecución implica un proceso de gestión complejo de carácter transversal.

OBJETIVOS Y ALCANCE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial se concibe como un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, sustentada en la efectiva participación de la sociedad civil, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, culturales y ecológicos).



De acuerdo con varios autores, los objetivos del ordenamiento territorial son:

- A partir de un diagnóstico integral y una visión prospectiva que considere diferentes escalas geográficas de la organización territorial, construir un modelo de desarrollo territorial integral y equilibrado, socialmente consensuado.
- Orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio mediante la distribución y localización equilibrada de las actividades económicas y los asentamientos humanos, en armonía con el medio ambiente y el interés social.
- Asegurar las mejores condiciones de vida posible, sobre la base del empleo formal, la disponibilidad de equipamientos y el acceso a los servicios básicos en un marco de sustentabilidad.

Como instrumento de planeación, el ordenamiento territorial se concreta en planes o programas, que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable, así como las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. El programa de ordenamiento territorial es el instrumento básico donde se desarrolla el modelo territorial deseable; en él se expresan los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, acciones y normas que guiarán el uso y la ocupación, presente y futura, del territorio, y promueve acciones que buscan:

- Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y de la población, infraestructuras y equipamientos, en función de las vocaciones productivas y limitantes del medio físico-biótico.
- Identificar y delimitar espacios naturales, históricos, arquitectónicos y culturales sujetos a régimen especial de protección, conservación o manejo.
- Orientar la dimensión espacial de las infraestructuras y equipamientos del territorio, así como de los procesos de urbanización, industrialización y desarrollo rural.

El ordenamiento territorial varía en sus alcances en función del ámbito espacial de aplicación: nacional, regional, estatal y municipal.

En el ámbito nacional, la atención se centra en la formulación de estrategias encaminadas a orientar la vertebración del territorio, con especial atención en las relaciones ciudad-campo y el equilibrio poblacional y económico entre regiones. También se dirige a orientar la localización de grandes proyectos de infraestructura, la generación de 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 a nivel regional, y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. En este ámbito las estrategias y decisiones son más políticas que técnicas; no son vinculantes sino indicativas.

El ámbito regional constituye un marco de referencia para la planificación de los niveles inferiores y se concentra en problemas intrarregionales en el contexto



nacional; en este sentido, se considera una escala óptima para materializar estrategias de organización territorial y desarrollo regional con base en las directrices de la política nacional de OT, también considerando la participación de sectores u organizaciones productivas y sociales representativas. Aporta elementos para valorar la competitividad entre regiones según la dinámica de los mercados internacionales y busca equilibrar el desarrollo a escala regional y el sistema urbano, entre otros propósitos. Las estrategias y acciones del OT son indicativas para los sectores privados y vinculantes para el sector público.

El ámbito local (municipal, rural, urbano, metropolitano) es el nivel adecuado para hacer operativas las estrategias de desarrollo y organización territorial. Privilegia la participación social, dado que cualquier cambio en el uso del suelo y los elementos estructurantes (transporte, equipamiento, infraestructura) afectan la vida cotidiana de las comunidades o localidades.

Principios rectores del ordenamiento territorial

La elaboración de los Programas de Ordenamiento Territorial, sea cual sea su ámbito de análisis debe estar regido por los siguientes principios:

- Integralidad

Porque concibe las estructuras territoriales bajo un enfoque holístico, es decir, como un todo, cuyas partes o subsistemas, en materia biofísica, económica, socio-demográfica, político-administrativa y urbano-regional, se encuentran en continua interacción.

- Articulación

El ordenamiento incorpora las políticas de desarrollo sectoriales y los respectivos instrumentos que se aplican al Municipio, a fin de favorecer la coherencia entre ellas.

- Inclusión

La participación de los actores sociales es un elemento indispensable del proceso de ordenamiento, pues es un recurso que otorga legitimidad y propicia viabilidad en su aplicación, al fortalecer el reconocimiento y la importancia del punto de vista de los actores locales, asegurando su corresponsabilidad en las decisiones que permitan construir un futuro estratégico para el territorio municipal, así como en el seguimiento y la evaluación de las acciones correspondientes.

- Prospectiva

Anticiparse a lo venidero, a través de la identificación de las tendencias de uso y ocupación del territorio, y del impacto que sobre él tienen las políticas sectoriales y macroeconómicas que actualmente se aplican, es un ejercicio fundamental para



materializar el futuro deseado. Para ello, el ordenamiento se apoya en el diseño de escenarios sobre los cuales se gestionará el desarrollo territorial local.

- Equilibrio territorial

La aplicación del ordenamiento debe reducir los desequilibrios espaciales al interior de los Municipios y mejorar las condiciones de vida de la población, mediante una equitativa distribución de todo tipo de actividades, servicios e infraestructura.

- Sostenibilidad ambiental

Los ordenamientos deben buscar que el uso actual de los recursos no comprometa ni su disponibilidad ni su calidad para las futuras generaciones.

- Adaptabilidad

El proceso de ordenamiento plantea un esquema flexible que permite realizar ajustes para adecuar la propuesta de ordenamiento territorial a los cambios experimentados por el territorio.

El papel del Municipio en la planeación territorial

Entre los procesos recientes que han determinado la distribución territorial de la población y sus actividades en nuestro país se encuentran: el proceso de transición demográfica, que consiste en la reducción de la velocidad de crecimiento de la población; este proceso se vincula con un proceso intenso de urbanización y de cambio en la estructura económica sectorial, que ha significado la reducción de la participación del sector primario, ajuste en el sector industrial, más vinculado con la exportación, y un crecimiento acelerado del sector terciario.

Estos cambios también han influido en la dinámica de urbanización, con una mayor estabilidad en el ritmo de crecimiento poblacional de las grandes ciudades y un crecimiento acelerado en las ciudades medias y pequeñas, fundamentalmente en las zonas fronterizas del norte y en las costas del Pacífico y el Caribe.

En la actualidad, el Sistema Urbano Nacional (SUN) se integra por 384 ciudades de 15 mil y más habitantes que, en conjunto, para 2010 concentraban a 81.2 millones de personas, es decir, el 72.3% de la población total del país. El SUN se clasifica en 59 zonas metropolitanas², 78 conurbaciones³ y 247 centros urbanos⁴. Los Municipios

² Las zonas metropolitanas son “el conjunto de dos o más Municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del Municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a Municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica...”. Sedesol, Conapo, Inegi, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010.



urbanos, es decir, aquéllos en donde se localiza por lo menos una ciudad, totalizan 705.

Este patrón contrasta con la marcada dispersión que ha caracterizado al ámbito rural y que se asocia con las condiciones geográficas, históricas y culturales de las distintas regiones de nuestro país. Sólo en 2010 se contabilizaron más de 103 mil localidades menores de 2 mil 500 habitantes, de las cuales, el 80% presenta grados de marginación alto y muy alto. Las condiciones de aislamiento limitan las oportunidades de acceso a servicios básicos y generan situaciones adversas para las familias rurales.

Estos datos llaman la atención sobre el papel prioritario de los Municipios en la gestión territorial, especialmente por las facultades que les confiere el artículo 115 constitucional, y que implican un reto importante para satisfacer con equidad los requerimientos en servicios básicos y la administración del territorio en un marco de sustentabilidad.

El desarrollo económico desigual, la pobreza y marginación social, la crisis ambiental y el deterioro de los recursos naturales presentes en mayor o menor medida, en la gran mayoría de los 2 mil 457 Municipios que conforman el territorio nacional requieren de la implementación de acciones locales, basadas en acuerdos construidos a partir de una mayor cercanía entre la población y su gobierno.

La construcción de sinergias entre ciudadanía y autoridad encuentra en el Municipio libre el espacio privilegiado para la participación política y la búsqueda de soluciones a la problemática económica, social y ambiental que aqueja a las diversas regiones del país, toda vez que esta institución, además de ser la base de la división territorial y de la organización política administrativa de las entidades federativas, representa el peldaño básico de la democracia e inevitablemente el nivel de gobierno que mejor refleja el éxito o fracaso de las políticas públicas y decisiones de gobierno.

Con la perspectiva de establecer procesos de gestión municipal que no sólo articulen el desarrollo urbano con la necesidad de conservar los recursos naturales y proteger el ambiente, sino que también apoyen el diseño, implementación y evaluación de programas de desarrollo productivo, tanto urbano como rural, coadyuven a una mejor distribución del ingreso y apoyen en la prevención de los múltiples riesgos a los que se enfrentan las poblaciones locales, se considera fundamental avanzar en la revisión conceptual y metodológica del ordenamiento territorial, con la expresa intención de apoyar una descentralización ordenada, efectiva y gradual de múltiples facultades que ahora se encuentran bajo responsabilidad federal y estatal, y que no logran impactar de manera adecuada en el ámbito local.

³ La conurbación se conforma por dos o más localidades censales, cuya área urbana, funciones se encuentran integradas físicamente y cuando menos una de ellas tiene una población igual o mayor a 15 mil habitantes.

⁴ Se refiere a aquellas localidades con una población de 15 mil o más habitantes, que no forman parte de las zonas metropolitanas ni de las conurbaciones



Justificación

La legislación en la materia, plantea la necesidad de contar con instrumentos de planeación que conlleven al desarrollo sustentable de los diferentes ámbitos territoriales. De tal forma, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU) 2013-2018, plantea como uno de sus objetivos principales, el obtener las herramientas que contribuyan a orientar el crecimiento y desarrollo ordenado de los territorios y los centros de población inmersos en éstos.

La estrategia del PSDATU se dirige a impulsar el desarrollo social con un enfoque de largo plazo, al reducir las disparidades regionales y compensar a las regiones rezagadas. Asimismo, facilita la concentración de esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización, recursos naturales y cadenas productivas consolidadas, en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo.

Ante esta visión es indispensable que los Municipios cuenten con los instrumentos de planeación que: normen y regulen los usos del suelo con base en el potencial del medio físico-geográfico y transformado, planeen una eficiente infraestructura y equipamiento, así como las actividades económico-sociales y que, en su conjunto, atiendan las problemáticas a través de la definición de acciones concretas.

Asimismo, a través de los instrumentos de planeación se fortalecerán los centros de población urbanos y rurales que conforman los sistemas de ciudades estatal y municipal, a fin de hacer más eficiente la administración municipal con la definición e implementación de proyectos estratégicos que estimulen la inversión, fortalezcan las comunidades con el aprovechamiento racional de sus recursos naturales y del patrimonio cultural para beneficio de sus habitantes.

Objetivos de los términos de Referencia

General

Establecer las líneas generales para que los equipos Municipales y Consultores elaboren el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial.

Específicos

Que las autoridades y los equipos consultores puedan:

-Analizar los procesos y factores que determinan rezagos o problemas sociales, económicos y ambientales y limitan el funcionamiento integrado de los asentamientos al interior de los Municipios.

-Evaluar los procesos, factores o proyectos que contribuyan a consolidar el valor funcional de los centros de población, a la distribución equilibrada de los servicios y



equipamiento, a crear las condiciones físico-espaciales para el desarrollo de las actividades productivas y a mejorar la calidad ambiental.

-Definir la base físico-espacial de los problemas y ámbitos de oportunidad para la formulación de estrategias.

-Elaborar escenarios, que permitan prever los cambios posibles y deseados, así como anticipar las medidas para consolidar las fortalezas del Municipio, además de atender con oportunidad los problemas.

-Diseñar la estrategia de ordenamiento territorial con énfasis en la coordinación y organización racional de los procesos sociales, económico y ambiental, que permitan establecer los mecanismos de coordinación de las instancias públicas y la aplicación efectiva y eficiente de los instrumentos jurídicos y financieros.

-Establecer los lineamientos para regular los procesos de ocupación territorial, procurando la integración funcional de los centros de población y de las localidades rurales, para aprovechar de manera más eficiente el equipamiento y la infraestructura ya instalada.

-Definir criterios de distribución territorial de la población y sus actividades, procurando la protección de los recursos naturales y la seguridad de la población ante desastres naturales.

-Definir una cartera de proyectos estratégicos vinculante de las acciones sectoriales dirigidas al combate a la desigualdad, a ampliar y mejorar la infraestructura de servicios públicos y de transporte, a procurar la seguridad de la población ante desastres naturales, a mejorar la calidad ambiental, así como a fortalecer la actividad económica.

Alcances

Los presentes términos están dirigidos en primer lugar a las instancias estatales y municipales involucradas en la planeación territorial, al personal de las delegaciones federales de la Sedatu en los estados, al sector productivo, que participa en la toma de decisiones de inversión, así como a las empresas consultoras e instituciones académicas interesadas en la elaboración de estudios de ordenamiento territorial.

La elaboración de los Programas Estatales, Regionales y Municipales de Ordenamiento Territorial, permitirá apoyar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013 – 2018.

Los resultados generados a través de los Programas Estatales, Regionales y Municipales de Ordenamiento Territorial contribuirán a la observancia de la Meta Nacional 2 México Incluyente del Objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el



desarrollo de una vida digna”, estarán en correspondencia con el Enfoque Transversal México Incluyente que en su Estrategia 4.4.1 menciona que se deberá “Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad, la cual busca impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable”.

De igual manera atenderá a la Estrategia 2.5.3 “lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda, se busca consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda”; y su línea de acción “fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda”.

Se favorecerá el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2014 – 2018, el cual busca promover el Ordenamiento y la Planeación Territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, que promueva la ocupación ordenada y el uso sustentable del territorio mediante la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos.

Contar con un instrumento de planeación integrador, como lo es el Ordenamiento Territorial (OT), garantizará las condiciones para practicar una evaluación constante de los potenciales y limitantes productivas, socioeconómicas y ambientales que ofrece cada territorio, para implementar políticas y acciones orientadas a garantizar el desarrollo de forma sustentable y equilibrado.

Visto de esta forma el OT se convierte en un modelo estructural de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado especialmente en estrategias de ocupación y manejo del territorio.

Contar con un OT es de primordial importancia para las entidades y Municipios, ya que les permitirá identificar, prevenir y revertir los procesos de deterioro ambiental, pobreza o vulnerabilidad de la población ante eventuales desastres de origen natural, aprovechar los recursos naturales de forma sustentable y detectar los conflictos generados por el uso del territorio. Por ello, el principal reto para el Estado y el Municipio es lograr que el POT se convierta en un instrumento operativo y rector de la planeación del territorio.

El POT será la expresión espacial de las políticas públicas, sociales, económicas, ambientales y culturales, proveyendo a la entidad de un esquema de organización



sobre las diversas actividades en el territorio para lograr sus metas de desarrollo y progreso.

Entre otras actividades el OT le permitirá al Estado y al Municipio:

- Identificar potencialidades
- Localizar zonas de conflicto
- Definir una cartera de proyectos estratégicos
- Puntualizar las acciones prioritarias a seguir a corto, mediano y largo plazo
- Orientar y sustentar la ocupación del territorio
- Dirigir la atención, inversión y gasto hacia zonas de mayor prioridad



TÉRMINOS DE REFERENCIA

El esquema conceptual para la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) se compone de cuatro Fases: Antecedentes y Coordinación; Diagnóstico y Escenarios; Estrategias y Metas, y Acciones y Corresponsabilidad. Además se integran tres grupos de actividades, uno Preliminar, otro de Actividades Posteriores y uno más de Actividades Permanentes⁵

Los presentes Términos están basados en la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y sus respectivos términos de Referencia, por lo cual serán la principal referencia para obtener mayor información o aclarar algún aspecto solicitado en el presente documento.

Los presentes Términos se enfocan específicamente a la construcción del documento que plasme la visión integral del OT en el Territorio Municipal, por lo que al término de las Fases mencionadas, el Municipio contará con un instrumento que le permita conocer la problemática social, económica y ambiental de su territorio, su diagnóstico, su potencial y las estrategias a seguir para disminuir o combatir las desigualdades territoriales.

Las Actividades Preliminares se refieren a la coordinación institucional necesaria que debe existir para al arranque de las Fases de construcción del PMOT.

Con la Fase I, Antecedentes y Coordinación inicia propiamente la elaboración del PMOT, se conforma el Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM) en el que estén incluidos servidores públicos y especialistas de diversas áreas con conocimiento del territorio del Municipio; se establece el Plan Operativo, a partir de un taller participativo, para definir las acciones a seguir en el diseño y desarrollo del PMOT, las líneas de comunicación y el intercambio de información.

La Fase II, Diagnóstico y Escenarios, consiste en la caracterización, la integración de la información y el diagnóstico del Municipio en sus componentes físico natural, social, cultural, económico y las condiciones de equipamiento y de infraestructura. De igual manera se realiza una evaluación integral del territorio con apoyo de indicadores para el OT, se define la prospectiva por medio de escenarios en las Unidades Territoriales Estratégicas (UTE), que serán la base para la implementación de políticas y acciones en el Municipio.

La Fase III, Estrategias y Metas se refiere al planteamiento de un Modelo de Ocupación Territorial (MOT) donde se recogen y proponen los objetivos y las acciones que deban llevarse a cabo para lograr el escenario concertado en términos económicos, sociales, ambientales, culturales y de equipamiento. Se determinan las

⁵ Ver Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, (Esquema 2).SEDATU, 2014



políticas integrales, los objetivos estratégicos, las metas y proyectos integrales por cada UTE.

Finalmente, en la Fase IV, Acciones y Corresponsabilidad se llevará a cabo la identificación de programas de inversión y de instancias públicas, privadas y sociales para el cumplimiento de los objetivos del PMOT, considerando los plazos de planeación que se definan. Se concluye el proceso de construcción del PMOT una vez solventadas todas las Fases y se realiza una presentación general a las autoridades correspondientes, para proceder a realizar la consulta pública.

Las Actividades Posteriores tienen que ver con la publicación y difusión del PMOT, así como el seguimiento de las acciones propuestas. Las Actividades Permanentes se refieren al monitoreo de las acciones implementadas y a las evaluaciones periódicas que se deben de realizar al PMOT por parte de las instancias Municipales, para actualizarlo y ajustar metas y acciones.



CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

El PMOT deberá realizarse en un plazo máximo de cuatro meses. Las revisiones se efectuarán con personal de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y de la Unidad Responsable del Programa (URP) de acuerdo a las fechas contempladas en el cronograma de ejecución y previa convocatoria de la Delegación. Dichas reuniones deben llevarse a cabo preferentemente en el Municipio o en la Delegación. No obstante, cuando las circunstancias lo ameriten, podrán ser convocadas en las oficinas de la URP.

Durante la semana ocho se llevará a cabo la primera revisión de avances, en ésta se deberá entregar la Fase I concluida y al menos el apartado 2.1 de la Fase II, incluyendo la información levantada en campo y los resultados del primer taller con evidencia de haberlo realizado.

Durante la semana 12 se realizará la segunda revisión, presentando la Fase I solventada y la Fase II concluida.

La tercera revisión se efectuará durante la semana 15, en la cual se presentará la Fase II solventada y las Fases III y IV concluidas.

En la semana 16 se realizará la entrega final del PMOT y la versión ejecutiva con la corrección de las observaciones expuestas en la tercera revisión, así como las propuestas aceptadas durante la Consulta Pública.

De acuerdo a los avances señalados del documento se revisará el Sistema de Información Geográfica (SIG), el cual debe ser terminado en forma paralela al texto del PMOT.

Una vez recibidos y aceptados todos los entregables se determinará el cumplimiento del documento en cuyo caso se generará el Oficio de Aprobación Técnica correspondiente.

En cada una de las revisiones señaladas se presentarán los mapas, archivos y anexos solicitados y generados en cada una de las Fases. Además se levantará una minuta de trabajo en la que se establecerán las entregas, los faltantes y las sugerencias observadas.

La fecha límite para la entrega de los productos finales (documento impreso y en formato digital) será la semana 16. En ningún caso se recibirán versiones finales que no hayan presentado previamente los reportes de avances parciales y se hayan realizado las correcciones correspondientes a las observaciones requeridas como producto de su evaluación técnica



Cronograma de Revisión

Actividad	Momento	Documento	SIG
Revisión 1	Semana 8	Fase I concluida y apartado 2.1 de la Fase II	Mapas y metadatos concluidos de la Fase I y del apartado 2.1 de la Fase II
Revisión 2	Semana 12	Fase I solventada y Fase II concluida con las observaciones del apartado 2.1 solventados	Mapas y metadatos solventados de Fase I entrega de la Fase II
Revisión 3	Semana 15	Fase II solventada y las Fases III y IV concluida, así como todos los anexos	Mapas y metadatos concluidos del PEOT
Entrega final	Semana 16	Solventadas todas las observaciones	SIG concluido
Cierre de Actividad	Semana 16	Dictamen de Aprobación Técnica	

Fuente: Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo, SEDATU, 2015.



Cronograma de Elaboración

Actividad	Mes 1		Mes 2		Mes 3		Mes 4	
Fase I. Antecedentes y Coordinación								
Fase II. Diagnóstico y Escenarios								
Fase III. Estrategias y Metas								
Fase IV. Acciones y Corresponsabilidad								
Consulta Pública y adecuaciones								
Revisiones técnicas								
Entrega final								

Fuente: Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo. SEDATU, 2015.

Metodología SEMARNAT

El ordenamiento ecológico del territorio ha sido política impulsada para proteger los bienes servicios ambientales del país. Como ejercicio metodológico cuenta una mayor consolidación, respecto del ordenamiento territorial porque se han elaborado mayores instrumentos de planeación y además su ejecución ha permitido identificar los alcances y limitaciones del ordenamiento ecológico en México. A continuación se te presenta el procedimiento base integrado por la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente para que identifiques las diferencias con la metodología del ordenamiento territorial. Para tu análisis toma en consideración las siguientes preguntas:

21. ¿Cuáles son las etapas de la elaboración de un programa de ordenamiento ecológico?
22. ¿Qué coincidencias procedimentales hay con la metodología elaborada por SEDATU?
23. ¿Hay diferencias en los contenidos temáticos del ordenamiento ecológico y del ordenamiento territorial?

¿Qué es el Ordenamiento Ecológico?

Instrumento de la política ambiental que se concibe como un proceso de planeación cuyo objetivo es encontrar un patrón de ocupación del territorio que maximice el consenso y minimice el conflicto entre los diferentes sectores sociales y las autoridades en una región. Durante este proceso se generan, instrumentan, evalúan y, en su caso, modifican las políticas ambientales con las que se busca alcanzar un mejor balance entre las actividades productivas y la protección de los recursos naturales a través de la vinculación entre los tres órdenes de gobierno, la participación activa de la sociedad y la transparencia en la gestión ambiental.

Modalidades del Ordenamiento Ecológico

La LGEEPA define cuatro modalidades del ordenamiento ecológico, considerando la competencia de los tres órdenes de gobierno, así como los alcances de acuerdo con el área territorial de aplicación.

General

La formulación, expedición, ejecución y evaluación de este programa es de competencia del Gobierno Federal y tiene como objetivo vincular las acciones y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas actividades inciden en el patrón de ocupación del territorio nacional. Es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional.

Define una regionalización ecológica en la que se identifican áreas de atención prioritaria, áreas de aptitud sectorial y lineamientos y estrategias ecológicas aplicadas a dichas áreas.

Marino

La formulación, aplicación, expedición, ejecución y evaluación de este programa es de competencia del Gobierno Federal. Tiene por objeto establecer los lineamientos y las previsiones a que deberá sujetarse el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en las zonas marinas mexicanas y sus zonas federales adyacentes.

Regional

Su formulación, expedición, ejecución y evaluación es competencia del Gobierno Estatal, cuando la región incluye parte o la totalidad del territorio de un estado. Cuando la región a ordenar incluye el territorio de dos o más entidades federativas, el gobierno federal, se coordina con los gobiernos estatal y municipal, según el caso, en el ámbito de sus respectivas competencias, mediante la firma de convenios de coordinación. Cuando la región incluye un área Natural Protegida de competencia Federal, esta deberá participar en su formulación y aprobación. Tiene como objetivo orientar el desarrollo de los programas sectoriales hacia los sitios, con mayor aptitud y menor impacto ambiental, identificar áreas de atención prioritaria, optimizar el gasto público, asegurar la continuidad de las políticas ambientales locales.

Local

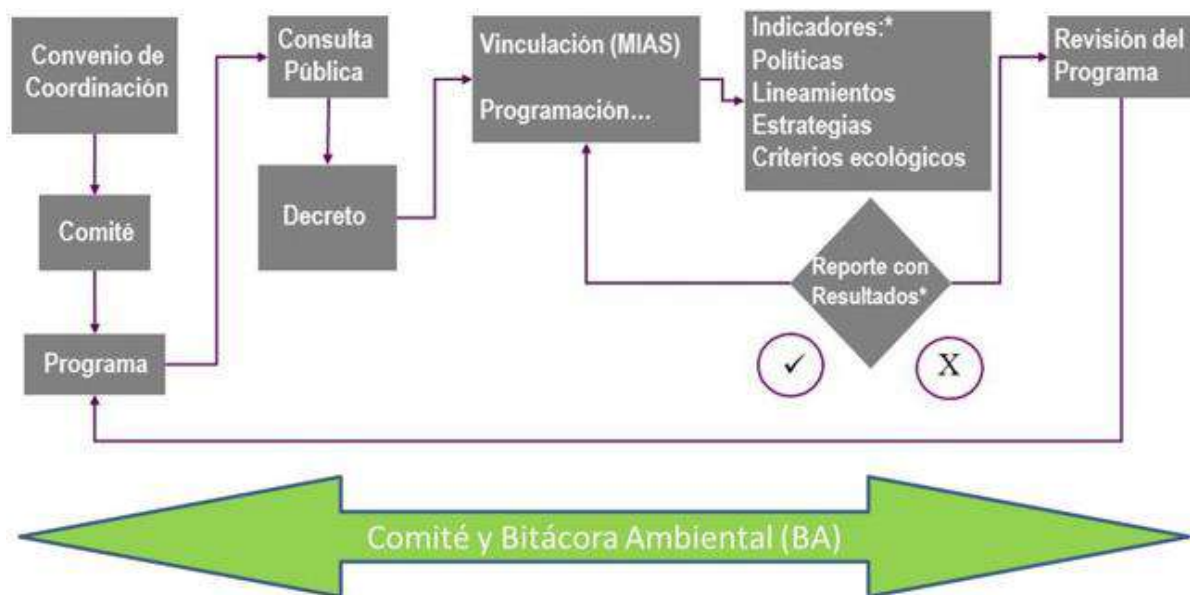
Su formulación, expedición, ejecución y evaluación es competencia del Gobierno Municipal cuando el área incluye parte o la totalidad de un municipio. Cuando el área a ordenar incluye un Área Natural Protegida de competencia de la Federación, esta deberá participar en la formulación y aprobación del programa de ordenamiento ecológico.

Tiene como objetivo regular los usos del suelo fuera de los centros de población y establecer criterios de regulación ecológica dentro de los centros de población para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en estos programas.

Proceso de Ordenamiento Ecológico

El ordenamiento ecológico es un proceso de planeación adaptativo, participativo y transparente, contempla una secuencia de fases que incluyen la formulación, expedición, ejecución, evaluación y, en su caso, modificación del programa.



Formulación

Constituye el inicio formal del Proceso de Ordenamiento Ecológico, pues se crean e instrumentan los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, se

promueve la participación social corresponsable, inicia el registro de información del Proceso para garantizar la transparencia y acceso a la información, concluyendo con la integración de la propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico. Las actividades de esta fase incluyen: Suscripción del convenio de coordinación, Establecimiento del Comité de OE, Integración de la agenda ambiental, y Elaboración de la propuesta de programa (realización de Estudio Técnico).

Expedición

Es la emisión de un acuerdo por parte del Ejecutivo federal, estatal o municipal, mediante el cual se decreta el Programa de Ordenamiento Ecológico (POE) y se publica en el Órgano Oficial de difusión respectivo (Diario Oficial, Periódico Oficial, Gaceta u otros). Inicia una vez que ha concluido la formulación de la propuesta del Programa y ha sido validado por el Comité de OE. Entre las acciones relevantes de esta fase destacan, la consulta pública del programa y la publicación del decreto en los órganos oficiales de difusión.

Ejecución

La ejecución es poner en práctica el POE una vez decretado para apoyar la toma de decisiones. Las principales acciones a desarrollar en esta fase son: la instrumentación de las estrategias ecológicas; la coordinación de acciones sectoriales con otras instancias e instrumentos de planeación territorial; la difusión de la información mediante diversos mecanismos y el apoyo y asesoría a los estados y municipios.

Evaluación

La evaluación es una de las etapas demás importantes del Proceso de OE, pues como lo establece el Reglamento de la LGEEPA en Materia de OE, está orientada a valorar dos

cuestiones: 1) el grado de cumplimiento de los acuerdos asumidos en el Proceso de OE y 2) el grado de cumplimiento y efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales.

Modificación

La autoridad competente o el Comité pueden sugerir la modificación del POE dependiendo de los resultados de la evaluación.

Programa de Ordenamiento Ecológico

Constituye el modelo de ordenamiento ecológico así como los lineamientos y estrategias ecológicas aplicables al mismo. Se basa en la elaboración de un estudio técnico que consta de 4 etapas, las cuales se apoyan con acciones de gestión y participación sectorial.



Caracterización

El objetivo es describir el estado de los componentes natural, social y económico del área a ordenar. Entre las principales actividades y productos se encuentran:

- Delimitar e identificar el área a ordenar
- Describir los componentes natural, social y económico
- Identificar los intereses de los sectores involucrados
- Definir, analizar y ponderar las variables que los sectores consideran definen su aptitud (atributos ambientales) esto mediante talleres de participación pública.

Toda la información se obtiene de diversas fuentes documentales así como los talleres de participación pública

Diagnóstico

El objetivo es identificar y analizar los conflictos ambientales entre los sectores presentes en el área a ordenar. Entre las principales actividades y productos se encuentran:

- Realizar el análisis de aptitud y obtener los mapas para cada uno de los sectores involucrados. Esto permite conocer, con base en los atributos ambientales requeridos, que sitio es “apto” o menos “apto” para el desarrollo de una actividad.
- Analizar los conflictos ambientales y sinergias entre los sectores que intervienen en el mismo territorio y compiten por los mismos atributos.
- Validar los mapas de aptitud y conflictos y sinergias por los sectores.
- Identificar y delimitar en un mapa las áreas para preservar, proteger y restaurar.

Toda la información se obtiene de diversas fuentes documentales así como los talleres de participación pública

Pronóstico

El objetivo es examinar la evolución de los conflictos ambientales, para lo cual se considera el comportamiento de las variables naturales, sociales y económicas que pueden influir en

el cambio del patrón de uso y ocupación del territorio. Entre las principales actividades y productos se encuentran:

- Analizar los procesos de deterioro de los atributos ambientales que definen la aptitud sectorial
- Construir escenarios que analicen la demanda de infraestructura y la presión sobre los recursos naturales asociada a la expansión de las actividades productivas y de los asentamientos humanos; las condiciones de contorno (de mercado, políticas y globales); así como el futuro deseable para el territorio.

Toda la información se obtiene de diversas fuentes documentales así como los talleres de participación pública

Propuesta

El objetivo es obtener un patrón de ocupación del territorio que maximice al consenso entre los sectores, minimice los conflictos ambientales y favorezca el desarrollo sustentable.

Entre las principales actividades y productos se encuentran:

- Delimitar las Unidades de Gestión Ambiental (UGA)
- Asignar los lineamientos ecológicos a las UGA, entendido como la meta o estado deseado en una UGA.
- Definir las estrategias ecológicas que incluyen los objetivos específicos, las acciones, los programas, los proyectos y los responsables de su realización dirigidos al logro de los lineamientos ecológicos.

Integrar el Modelo que es la representación en un sistema de información geográfica, de las unidades de gestión ambiental y sus respectivos lineamientos y estrategias ecológicas.

Este texto fue obtenido de (SEMARNAT, 2018)

Experiencias europeas

En el 2007, la Unión europea (UE) presentó la Agenda Territorial 2020 en la cual se exponen un conjunto de directrices para el desarrollo territorial y la ordenación del territorio.

La cohesión territorial es el principio rector a partir del cual se establecen los diversos objetivos de la agenda. Uno de los aspectos que destaca es que el logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador sólo se puede alcanzar a partir de la dimensión territorial, dadas las distintas oportunidades de desarrollo de las regiones de la UE.

Toma en consideración las siguientes preguntas para revisar el documento:

24. En la agenda se coloca a la cohesión territorial como un objetivo común ¿cuál es la razón?
25. ¿Cuáles son los retos del desarrollo territorial en la UE?
26. ¿cuáles son las prioridades territoriales de la UE?
27. Con base en el contenido de la agenda ¿cómo se concibe a la ordenación del territorio?



Agenda Territorial de la Unión Europea 2020

Hacia una Europa integradora,
inteligente y sostenible de regiones diversas

aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de
ordenación del territorio y desarrollo territorial
el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungria)



AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2020

I.

La cohesión territorial es un objetivo común Por una Europa más armoniosa y equilibrada

- (1) Como ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial, en colaboración con la Comisión Europea y con el respaldo del Comité de las Regiones, hemos revisado la Agenda Territorial que se presentó en 2007 y hemos aprobado la nueva Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (AT2020).
- (2) La AT2020 tiene en cuenta los cambios recientes que se describen en el informe actualizado *Perspectivas territoriales de la Unión Europea* acerca del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial de la Comisión y la Estrategia Europa 2020.
- (3) Afirmamos que la AT2020 es nuestro marco político orientado a la acción, que ha de sustentar la cohesión territorial europea como nueva meta de la Unión Europea (UE) introducida por el Tratado de Lisboa (art. 3 del TUE), y presenta los objetivos conforme al calendario de los más destacados documentos políticos hasta 2020.
- (4) El cometido de la AT2020 es ofrecer orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial, fomentando la integración de la dimensión territorial dentro de las diversas políticas en todos los niveles de gobernanza, y garantizar la aplicación de la Estrategia Europa 2020 de acuerdo con los principios de cohesión territorial.
- (5) Creemos que los objetivos de la UE que se definen en la Estrategia Europa 2020 para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador solo podrán alcanzarse si se tiene presente la dimensión territorial de esta estrategia, puesto que en cada región son distintas las oportunidades de desarrollo.
- (6) Acogemos positivamente la propuesta de la Comisión Europea que presenta el V Informe sobre cohesión económica, social y territorial de integrar mejor la cohesión territorial en la política de cohesión. La política de cohesión es un marco esencial a través del cual la UE puede abordar los retos del desarrollo territorial y contribuir a liberar el potencial territorial a nivel local, regional, nacional y transnacional. La AT2020 no afecta a futuros acuerdos, como las próximas perspectivas financieras o el próximo paquete legislativo para los Fondos Estructurales, sino que recalca la importancia de tener presente la dimensión territorial.
- (7) De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 174 y 175), todas las políticas y acciones de la Unión deben contribuir a la cohesión económica, social y territorial. Por lo tanto, los responsables de diseñar y aplicar las políticas sectoriales deberán tomar en consideración los principios y objetivos de la Agenda Territorial. La coherencia de la UE y las políticas nacionales es de la máxima importancia para la cohesión territorial. La mayoría de las políticas tiene un importante impacto territorial, puesto que influyen de formas distintas en las

oportunidades de desarrollo de los territorios. La coordinación de las distintas políticas sectoriales para optimizar el impacto territorial y maximizar la coherencia puede aumentar notablemente su éxito y contribuir a evitar, en todos los ámbitos territoriales, los efectos negativos de políticas encontradas. Es posible lograr el equilibrio perfecto de sostenibilidad, competitividad y cohesión social a través de un desarrollo territorial integrado.

- (8) Estamos convencidos de que la cohesión territorial es un conjunto de principios para un desarrollo territorial armonioso, equilibrado, eficiente y sostenible, y que ofrece a los ciudadanos y las empresas, estén donde estén, igualdad de oportunidades para sacar todo el partido a su potencial territorial. La cohesión territorial refuerza el principio de solidaridad para promover la convergencia entre las economías de los territorios más ricos y las de los menos desarrollados.
- (9) La cohesión territorial complementa los mecanismos de solidaridad con un enfoque cualitativo y garantiza que las oportunidades de desarrollo estén mejor adaptadas a las características específicas de cada zona. Las regiones podrían precisar una ayuda externa para definir su propio camino hacia el desarrollo sostenible, con especial atención a las regiones menos desarrolladas. Las interdependencias regionales son cada vez más importantes y ello exige un continuo trabajo en red, así como cooperación e integración entre las regiones de la UE en todos los ámbitos territoriales pertinentes.
- (10) Pedimos a los Estados, las regiones y las ciudades –incluidas las pequeñas y medianas–, a otros territorios y a los responsables de las políticas sectoriales de todos los niveles correspondientes que contribuyan a las prioridades territoriales comunes de Europa. A través de una estrecha cooperación aumentaremos su capacidad para responder más eficazmente a los grandes retos que afronta Europa. Creemos que esta cooperación es la clave para fomentar un crecimiento inteligente, integrador y sostenible y la cohesión territorial de la UE.
- (11) Creemos que elaborar las políticas pensando en los territorios supone una contribución a la cohesión territorial. Es un enfoque que, al estar basado en los principios de coordinación horizontal, en la actuación apoyada en pruebas y en el desarrollo integrado de las áreas funcionales, lleva a la práctica el principio de subsidiariedad a través de la gobernanza multinivel. Pretende liberar el potencial de los territorios a través de estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento local y regional de las necesidades y aprovechar los puntos fuertes y factores específicos que contribuyen a la competitividad de los territorios. Los territorios pueden aprovechar su capital territorial para lograr soluciones óptimas al desarrollo a largo plazo y contribuir de este modo a hacer realidad los objetivos de la Estrategia Europa 2020.
- (12) Creemos que la diversidad de territorios representa un potencial para el desarrollo y que las distintas identidades de las comunidades locales y regionales adquieren una importancia particular en este contexto. Los territorios con potenciales o retos compartidos pueden colaborar para buscar soluciones comunes y sacar partido a su potencial territorial compartiendo

experiencias. Los territorios con potenciales complementarios, a menudo vecinos, pueden aunar fuerzas y explorar su ventaja competitiva unidos, creando así un mayor potencial de desarrollo.

- (13) Estamos convencidos de que el uso integrador, sostenible y eficiente de los territorios y los recursos de Europa es un elemento clave de la cohesión. El uso mejorado de un territorio puede contribuir positivamente al desarrollo de la economía, a la igualdad de acceso a los servicios de interés general, a las infraestructuras y los bienes públicos y a una gestión prudente del capital natural y cultural.

II.

Retos y potenciales para el desarrollo territorial Los factores impulsores y sus aspectos territoriales

- (14) Tomando como base las principales conclusiones del informe actualizado *Perspectivas territoriales de la Unión Europea*, deseamos hacer hincapié en los principales retos territoriales. Estamos convencidos de que es preciso un enfoque coordinado para transformar estos retos en potencial para un desarrollo territorial sostenible y armonioso.

Más exposición a la globalización: los cambios estructurales después de la crisis económica global

- (15) Las comunidades locales y regionales han sufrido el aumento de la globalización y una mayor vulnerabilidad a las perturbaciones externas. En algunos casos incluso han estado amenazadas la prosperidad, la sostenibilidad y la estabilidad de las ciudades y regiones. Los efectos han sido aún más visibles durante la reciente crisis financiera y económica. Puesto que los efectos a largo plazo de la crisis sobre las oportunidades de desarrollo varían de un territorio a otro, también varían según las regiones el momento de la recuperación y las posibles respuestas políticas. La crisis, no obstante, ofrece una oportunidad para una transición hacia unas estructuras económicas más sostenibles y que utilicen los recursos de forma más eficiente, siempre que se realicen las acciones oportunas.
- (16) La globalización puede tener importantes consecuencias territoriales a nivel de la UE, nacional, regional y local. Las zonas metropolitanas y otras zonas urbanas, igual que los accesos internacionales y globales, son un activo para el desarrollo de todo el territorio europeo, siempre que otras regiones se beneficien de su dinamismo y estén conectadas a través de redes. El patrimonio local y las características territoriales tienen una importancia cada vez mayor para que las regiones puedan soportar las perturbaciones externas y recuperarse de ellas.

Los retos de la integración de la UE y la creciente interdependencia de las regiones

- (17) Hacer que la integración de la UE sea más profunda y amplia se encuentra con el problema de ciertos factores internos, como las regiones divididas por fronteras administrativas y las diferencias en disciplina y compromiso fiscal que existen entre los Estados miembros. Los

cambios en una parte de Europa pueden tener consecuencias en otras partes del continente, debido a la creciente interdependencia de las regiones. Aún es una realidad el problema de la división entre la periferia y el centro, incluso a escala nacional. Es crucial la cohesión en las fronteras exteriores, porque las disparidades y diferencias en los sistemas jurídicos, sociales y políticos tienen consecuencias importantes, especialmente en términos de migración y comercio. La creciente interdependencia de las regiones genera una demanda de mejor conectividad a nivel global, europeo y nacional. Las barreras a la integración en el ámbito local y regional pueden traducirse en la infrautilización de los recursos humanos, culturales, económicos y ecológicos de las regiones fronterizas, además de agravar su posición periférica y la exclusión social.

Distintos retos demográficos y sociales de los territorios, segregación de grupos vulnerables

- (18) Europa afronta unos retos demográficos cada vez mayores y distintos según los territorios. El envejecimiento y la despoblación provocarán cambios en muchas regiones, incluidas las rurales y las periféricas, y tendrá graves consecuencias para la cohesión social y territorial, la prestación de servicios públicos, el mercado laboral y la vivienda. En otras regiones aumentará la población y sufrirán otro tipo de presión. La notable migración intraeuropea tras la ampliación de la UE y la inmigración, sobre todo de los países menos desarrollados que no pertenecen a la UE, suponen unos retos y unas oportunidades específicas, especialmente en las zonas urbanas.
- (19) La exclusión del circuito socioeconómico tiene sin duda un marcado carácter territorial. El riesgo de exclusión es mayor en zonas con poca accesibilidad, malos resultados económicos, falta de oportunidades sociales u otras circunstancias territoriales particulares. Los grupos vulnerables y las minorías étnicas suelen terminar concentrados en determinadas zonas urbanas y rurales, con la consecuencia de que se dificulta su integración. Si esos territorios forman parte de unidades administrativas mayores, el problema puede quedar oculto en las estadísticas oficiales.

Cambio climático y riesgos medioambientales: consecuencias distintas en cada zona

- (20) Las consecuencias del cambio climático varían considerablemente en las distintas regiones geográficas europeas, según su grado de vulnerabilidad. El mayor riesgo de aumento del nivel del mar, las sequías, la desertificación, las inundaciones y otros riesgos naturales exigen respuestas distintas en cada territorio. Las regiones tienen oportunidades diferentes a la hora de incorporar la adaptación y la mitigación a sus estrategias, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero y ajustando sus sistemas socioeconómicos a una economía con bajas emisiones de carbono. El cambio climático también puede ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo, por ejemplo, en agricultura, economía verde y producción de energías renovables. Los retos del cambio climático guían la atención hacia la coordinación territorial de las políticas, especialmente las de clima, energía, gestión del agua, agricultura, vivienda, turismo y transporte.

- (21) La calidad medioambiental del aire, el suelo y el agua no es la misma en toda Europa, y la contaminación del aire y el ruido pueden provocar problemas graves de salud. En ciertos casos esto está unido a las desigualdades sociales. Las disparidades en el acceso a aire, agua y tierra limpias no solo se detectan entre países y regiones, sino también entre zonas urbanas y rurales, así como dentro de las ciudades.

Los retos energéticos cobran importancia y amenazan la competitividad regional

- (22) Algunas regiones europeas tienen ante sí el reto de la seguridad del suministro de energía, ya que dependen mucho de las importaciones de combustibles fósiles o están especializadas en actividades con un elevado consumo de energía. Las cuantiosas importaciones procedentes de terceros países vulnerables a la inestabilidad económica o política agravan los problemas de la seguridad energética. El aumento de las emisiones y del precio de la energía recuerda la necesidad de unas soluciones energéticas sostenibles, como aprovechar el potencial de los recursos de energía renovable o volverse hacia actividades económicas más ecológicas que produzcan menos carbono. Una infraestructura energética insuficiente y la dependencia creada por las redes existentes exigen la diversificación de la producción y el suministro de energía, así como el desarrollo de un mercado de la energía e integración. Algunos territorios, como las islas y las zonas remotas y poco pobladas, pueden ser más susceptibles a la escasez de energía y a la subida de los precios, en tanto las aglomeraciones urbanas contribuyen a un consumo de energía elevado e insostenible.

Pérdida de biodiversidad y patrimonio natural, paisajístico y cultural vulnerable

- (23) El patrimonio natural y cultural es parte del capital y de la identidad territorial. Los valores ecológicos, la calidad medioambiental y los activos culturales son esenciales para el bienestar y para las perspectivas económicas, además de ofrecer oportunidades únicas de desarrollo. La sobreexplotación de estos recursos para responder al incremento de la demanda, junto con los riesgos industriales, puede provocar graves daños y amenazar el desarrollo territorial. La urbanización, la intensificación de la agricultura y la pesca, el transporte y el desarrollo de otros tipos de infraestructuras, particularmente cuando se llevan a cabo sin una coordinación territorial, pueden provocar graves problemas medioambientales. La explotación de los espacios y los recursos marinos, cada vez más intensa y descoordinada, puede tener consecuencias para el desarrollo territorial sostenible. Los cambios en los usos de las tierras y los mares, la urbanización y el turismo de masas son una amenaza para los activos culturales y los paisajes, y pueden dar lugar a la fragmentación de los hábitats naturales y de los corredores ecológicos. En los entornos históricos y culturales, así como en zonas para nuevas promociones o construcciones, la atención que se preste a la esencia del lugar puede aumentar la coherencia y la calidad del entorno construido.

III.

Prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea

(24) Creemos que los retos del desarrollo territorial exigen una atención común y, en su caso, esfuerzos conjuntos adecuados para afrontarlos y utilizar los potenciales territoriales. Así pues, presentamos seis prioridades territoriales para la UE que pueden contribuir al éxito de la Estrategia Europa 2020.

1. Promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado

(25) Subrayamos que el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE es un elemento clave para hacer realidad la cohesión territorial. Cuando las ciudades y regiones más desarrolladas de Europa cooperan como partes de un sistema policéntrico, añaden valor y actúan como centros que contribuyen al desarrollo de la región en sentido amplio. Las políticas de desarrollo urbano también son importantes en este contexto. Una política de desarrollo territorial policéntrico debería fomentar la competitividad territorial de los territorios de la UE también más allá de la zona nuclear del «Pentágono». Animamos a las ciudades a formar redes innovadoras que les permitan mejorar sus resultados en la competencia europea y global y promover su prosperidad económica hacia el desarrollo sostenible.

(26) Al mismo tiempo, apoyamos el desarrollo policéntrico a nivel macrorregional, transfronterizo y también nacional y regional cuando corresponda. Si es posible, es importante evitar la polarización entre capitales, zonas metropolitanas y ciudades medianas a escala nacional. Las ciudades pequeñas y medianas pueden tener un papel crucial a nivel regional. Los esfuerzos políticos deberían contribuir a reducir la marcada polarización territorial del rendimiento económico y evitar las grandes disparidades regionales en el territorio europeo resolviendo los cuellos de botella que impiden el crecimiento, en consonancia con la Estrategia Europa 2020.

2. Fomentar un desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y regiones específicas

(27) Declaramos que los objetivos y preocupaciones que señalaron los ministros responsables del desarrollo urbano en la Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, así como en las Declaraciones de Marsella y Toledo sobre desarrollo urbano, deberían tener en cuenta la política territorial a todos los niveles. Apoyamos todos los esfuerzos que contribuyan a convertir las ciudades en motores de un desarrollo inteligente, sostenible e integrador y en unos lugares atractivos para vivir, trabajar, visitar e invertir. Así pues, recomendamos que se siga un enfoque integrado y multinivel en el desarrollo urbano y en las políticas de regeneración. A largo plazo, la cooperación y las redes de ciudades podrían contribuir en distintos grados al desarrollo inteligente de las regiones-ciudad. Las ciudades, en su caso, deberían poner la vista más allá de las fronteras administrativas y centrarse en las regiones funcionales, incluidos los barrios periurbanos.

- (28) El desarrollo sostenible de una gran variedad de zonas rurales debería tener en cuenta sus características únicas. Los territorios rurales, periféricos y poco poblados tal vez deban mejorar su accesibilidad, fomentar el espíritu empresarial y crear unas capacidades locales sólidas. Algunas zonas rurales tienden a ser territorios vulnerables ricos en valores culturales y naturales. Respaldamos la protección y la utilización sostenible de este capital territorial y de las funciones ecológicas y los servicios que proporciona. Tal vez sea preciso prestar una atención especial a las zonas rurales periféricas menos desarrolladas y a las poco pobladas, pues en ellas los grupos sociales desfavorecidos muchas veces sufren segregación. Los territorios que afrontan una gran despoblación deberían contar con soluciones a largo plazo para mantener su actividad económica fomentando la creación de empleo, unas condiciones de vida atractivas y unos servicios públicos para los habitantes y las empresas. En las zonas rurales en las que la agricultura y la silvicultura siguen siendo formas importantes de uso de la tierra, son esenciales la modernización del sector primario a través de unas inversiones que utilicen los recursos eficientemente en sectores nuevos y alternativos, así como la preservación de las tierras cultivables de alta calidad y las funciones ecológicas.
- (29) Reconocemos los diversos vínculos que los territorios urbanos y rurales de toda Europa pueden tener entre sí, desde las regiones periurbanas hasta las regiones rurales periféricas. La interdependencia entre lo urbano y lo rural debería reconocerse a través de una gobernanza integrada y una planificación basada en una amplia asociación. Recibimos positivamente las estrategias orientadas a los territorios que se desarrollan a escala local para mejorar las condiciones locales. En las zonas rurales, las ciudades pequeñas y medianas desempeñan un papel crucial, por lo que es importante mejorar la accesibilidad de los centros urbanos desde los territorios rurales próximos, a fin de garantizar la necesaria disponibilidad de oportunidades de empleo y los servicios de interés general. Las regiones metropolitanas también deberían ser conscientes de que tienen una responsabilidad en el desarrollo de las zonas que las rodean.
- (30) Recordamos que los patrimonios geográficos específicos influyen notablemente en las oportunidades de desarrollo de muchas regiones y Estados miembros. Esta idea también está reconocida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 174). Las zonas costeras, las islas (incluidos los Estados insulares), las zonas montañosas, las llanuras, los valles de los ríos, las cuencas de los lagos y otros tipos de territorios tienen rasgos especiales -a menudo interfronterizos- o sufren desventajas naturales o demográficas graves y permanentes (como una escasa densidad de población) que influyen en sus potenciales de desarrollo. Las regiones ultraperiféricas (art. 349) tienen limitaciones específicas y permanentes, debido, sobre todo, a la distancia del continente, y también un contexto internacional específico. Estos potenciales específicos pueden liberarse, y agentes de distintos Estados o regiones pueden afrontar los problemas conjuntamente y de forma integrada.

3. Integración territorial en las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales

- (31) Consideramos que la integración de los territorios a través de la cooperación territorial puede ser un factor importante para fomentar la competitividad global. De este modo, podrán utilizarse mejor potenciales como el valioso patrimonio natural, paisajístico y cultural, las redes de ciudades y los mercados laborales divididos por las fronteras. En este contexto, deberá prestarse atención a las zonas próximas a las fronteras exteriores de la UE. La integración y la cooperación territoriales pueden crear una masa crítica para el desarrollo, disminuyendo la fragmentación económica, social y ecológica, creando confianza mutua y capital social. Las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales pueden precisar una coordinación política adecuada entre distintos países.
- (32) Apoyamos la integración transnacional y transfronteriza de las regiones más allá de los proyectos de cooperación y centrada en los avances y los resultados de relevancia transfronteriza o transnacional real. La cooperación territorial europea debería integrarse mejor en las estrategias de desarrollo nacionales, regionales y locales.

4. Garantizar la competitividad global de las regiones sobre la base de unas economías locales sólidas

- (33) Recordamos que la competitividad económica puede fomentarse a través del desarrollo de sectores económicos integrados globalmente y de unas economías locales sólidas. Pueden tener un papel primordial el uso del capital social, de los activos territoriales, el desarrollo de la innovación y de unas estrategias de especialización inteligentes siguiendo un enfoque orientado a los territorios. Las vertientes global y local se refuerzan mutuamente y están interrelacionadas, por lo que deberían desarrollarse paralelamente. Es esencial reforzar la investigación, el capital humano, la capacidad de innovación y aportar ideas al mercado.
- (34) Por otra parte, la integración de los patrimonios, las características y las tradiciones locales en la economía global es importante para reforzar las respuestas locales y reducir la vulnerabilidad ante fuerzas externas. Mejorar las economías locales a través del desarrollo de los productos y mercados locales, los entornos empresariales, la provisión de formación orientada al ámbito local, la autosuficiencia parcial y la creación de comunidades locales cohesionadas y fuertes pueden ser otros tantos instrumentos efectivos. Es importante preservar y mejorar la capacidad de innovación de todas las regiones. La diversificación de la economía local puede reducir la vulnerabilidad.

5. Mejorar la conectividad territorial de particulares, comunidades y empresas

- (35) Creemos que una accesibilidad justa y asequible a los servicios de interés general, la información, el conocimiento y la movilidad es esencial para la cohesión territorial. Ofrecer servicios y minimizar las barreras de las infraestructuras puede mejorar la competitividad y el desarrollo

territorial sostenible y armonioso de la Unión Europea. Entre otras cosas, es importante garantizar el acceso al transporte fluvial, marítimo, aéreo, por carretera y por ferrocarril, así como a otras infraestructuras como la banda ancha y las redes transeuropeas de energía. Respaldamos una producción y un uso descentralizados, eficientes, seguros y ecológicos de energías renovables y con bajas emisiones de carbono.

- (36) Apoyamos las soluciones de transporte intermodal efectivas, especialmente en las regiones-ciudad, las conexiones mar-tierra y las relaciones eficientes aeropuerto-ferrocarril. La creciente importancia de las conexiones globales impone la necesidad de un tráfico intercontinental equilibrado, incluido un uso más frecuente de las conexiones terrestres con Asia. Uno de los componentes esenciales de la red integrada debería ser el mayor desarrollo de las redes transeuropeas (RTE-T) que unen los principales centros europeos, como capitales, regiones metropolitanas y nodos de RTE, además de mejorar las conexiones entre sistemas primarios y secundarios. El desarrollo de redes secundarias es importante, sobre todo a nivel regional y local. Estamos a favor de la accesibilidad de los centros urbanos en las periferias, donde una combinación de desventajas económicas y sociales puede traducirse en la segregación de los grupos vulnerables. Deberán desarrollarse donde corresponda conexiones de transporte entre barreras territoriales, como las que conectan las islas y los territorios de ultramar.

6. Gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones

- (37) Subrayamos que unos sistemas ecológicos eficaces y la protección y mejora del patrimonio cultural y natural son condiciones importantes para el desarrollo sostenible a largo plazo. Todos somos responsables de garantizar su buen funcionamiento, su protección y su mejora. La gestión conjunta de los riesgos es especialmente importante, teniendo en cuenta las distintas especificidades geográficas. Respaldamos la integración de los sistemas ecológicos y las áreas protegidas por sus valores naturales en redes de infraestructuras verdes a todos los niveles.
- (38) El alto valor de los paisajes urbanos y rurales europeos debe protegerse y desarrollarse en términos cualitativos. Las zonas ricas en paisajes naturales y culturales pueden necesitar una atención especial para sacar todo el partido a estos activos. La creación de empleos verdes y unas funciones recreativas reforzadas pueden complementar la conservación. La gestión local, regional y transregional del patrimonio cultural y natural es de la máxima importancia. Defendemos la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios. También es importante mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos.

IV.

Hacer realidad la cohesión territorial en la UE Gobernanza y mecanismos de aplicación

- (39) Consideramos que el Tratado de Lisboa tiene importantes consecuencias para el futuro de la política de desarrollo territorial en Europa. Los Estados miembros y las instituciones de la UE tienen competencias compartidas a la hora de contribuir a la cohesión territorial y, por tanto, un papel compartido en la aplicación de la AT2020.
- (40) Somos conscientes de que fomentar la cohesión territorial exige la coordinación efectiva de distintas políticas, agentes y mecanismos de planificación, así como crear y compartir los conocimientos territoriales. Los instrumentos y competencias de la aplicación están en manos de las instituciones de la UE, los Estados miembros, los entes regionales y locales y agentes privados. Se necesitan formatos de gobernanza multinivel para gestionar distintos territorios funcionales y garantizar la contribución equilibrada y coordinada de los agentes locales, regionales, nacionales y europeos dentro del respeto al principio de subsidiariedad. Ello exige coordinación vertical y horizontal entre órganos decisorios a distintos niveles y políticas relacionadas con los sectores, a fin de garantizar coherencia y sinergia.

Coordinación territorial de las políticas

- (41) Estamos convencidos de que reconocer la dimensión territorial y la coordinación de las políticas sectoriales de la UE y nacionales son principios importantes para fomentar la cohesión territorial. La mayoría de las políticas a escala territorial pueden ser notablemente más eficientes y conseguir sinergias con otras políticas si tienen en cuenta la dimensión y las consecuencias territoriales.
- (42) Tener en cuenta las consecuencias territoriales durante el desarrollo de las políticas puede ayudar a no crear barreras a la aplicación ni efectos secundarios no deseados en otros ámbitos políticos o en los territorios. Las políticas deberían tener en cuenta las diferencias territoriales, con intervenciones adaptadas al tipo específico de territorio y el uso de enfoques territoriales en la planificación. Ello mejorará la utilización del capital territorial.
- (43) Puede apoyarse la interacción eficiente de las políticas sectoriales coordinándolas en cada ámbito territorial. La coordinación territorial debe respaldarse con instrumentos como la evaluación de los impactos territoriales, mecanismos de planificación coordinada y una supervisión que valore los aspectos territoriales. Insistimos en que las políticas de la UE pueden contribuir a la aplicación de las prioridades territoriales de la UE en distintas medidas y de distintas formas, como demuestran los ejemplos del informe actualizado *Perspectivas territoriales de la Unión Europea*.

Mecanismos de aplicación de la cohesión territorial

- (44) Abogamos por un enfoque más estratégico para fomentar la cohesión territorial. Diseñar y aplicar un desarrollo local y regional integrado es una cuestión importante. La dimensión territorial podría reflejarse mejor y las distintas posturas iniciales, igual que las especificidades nacionales, regionales y locales deberían estar reconocidas en el proceso de aplicación y supervisión de la Estrategia Europa 2020.
- (45) Creemos que la política de cohesión y también la política de desarrollo rural con su carácter integrador y una cierta naturaleza intersectorial son instrumentos clave para fomentar el desarrollo territorial equilibrado de la Unión Europea.
- (46) Respalamos la profundización en la dimensión territorial de la política de cohesión donde corresponda: mecanismos de refuerzo que puedan garantizar la coordinación territorial de sus intervenciones; mejorar la dimensión territorial de todas las fases de las actividades de programación estratégica, evaluación y supervisión; garantizar un ámbito para programas y proyectos integrados que tengan en cuenta los territorios; integrar distintos fondos en las estrategias regionales.
- (47) Animamos a ajustar las estrategias y programas para que reflejen adecuadamente las especificidades de los distintos territorios. Los futuros documentos y programas políticos estratégicos deberían integrar las consideraciones territoriales teniendo presentes las prioridades de la AT2020. Apoyamos el desarrollo de enfoques experimentales para un desarrollo local integrado en diversos contextos territoriales. Donde corresponda, los agentes regionales y locales apropiados deberían participar en el proceso de programación.

1. Reforzar la cohesión territorial a nivel de la UE

- (48) Pedimos a las instituciones de la UE que, cuando participen en el diseño y la aplicación de las políticas de la UE, tengan presentes los principios de la AT2020 y los compartan con sus socios y redes.
- (49) Recalamos que deberían desarrollarse una supervisión y evaluación mejoradas del desarrollo territorial a nivel de la UE y del rendimiento de los esfuerzos por la cohesión territorial, y garantizar al mismo tiempo que no aumenta la carga administrativa sobre los Estados miembros. Las prácticas y requisitos actuales de valoración, supervisión y evaluación de la UE, incluidos los aplicables a los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión y a la aplicación de la Estrategia Europa 2020, deberían incorporar las consideraciones territoriales pertinentes.
- (50) Deberían seguir desarrollándose las evaluaciones de impacto integradas para todas las políticas y programas significativos de la UE, basándose en las aportaciones de las partes interesadas. A fin de reforzar la dimensión territorial de las evaluaciones de impacto realizadas por la

Comisión Europea antes de cualquier iniciativa legislativa, solicitamos a la Comisión Europea que tenga en cuenta las cuestiones territoriales en esas evaluaciones de impacto y pedimos al Comité de las Regiones que aporte colaboraciones de los entes regionales y locales.

- (51) Subrayamos que se precisan un sólido respaldo metodológico y una base exhaustiva de conocimientos territoriales en el proceso de elaboración de políticas a nivel de la UE. Diversos organismos pueden aportar contribuciones valiosas en este sentido. Sugerimos que el programa ORATE tenga en cuenta las prioridades y retos de la AT2020 en su actividad de investigación. Por otra parte, la mayor atención a la cohesión territorial y el deseo de contribuir a la Estrategia Europa 2020 exigirán más conocimientos y más respaldo metodológico a las partes interesadas. El estatuto, papel y resultados actuales del programa ORATE deberían adaptarse al período futuro de acuerdo con la Comisión Europea para atender mejor a la elaboración de políticas europeas relacionadas con el desarrollo y la cohesión territorial.

2. Contribuir a la cohesión territorial a nivel transfronterizo, transnacional e interregional

- (52) Reconocemos que las acciones a nivel transfronterizo, transnacional e interregional tienen un papel esencial en la aplicación de las prioridades territoriales de la AT2020. La cooperación territorial europea ha revelado una considerable movilización del potencial de las ciudades y regiones en las que se ha realizado. Sin embargo, sigue habiendo margen para la mejora, especialmente garantizando que las operaciones contribuyen a una integración territorial genuina promocionando la ampliación sostenible de mercados para trabajadores, consumidores y pymes, así como un acceso más eficiente a los servicios privados y públicos. En este sentido, insistimos en la importancia de una programación territorial flexible, que permita a las actividades de cooperación con distinto ámbito territorial la flexibilidad suficiente para abordar las especificidades regionales.
- (53) Recomendamos que las iniciativas de cooperación territorial se orienten hacia los objetivos a largo plazo de crear cohesión territorial apoyándose en la experiencia del antiguo capítulo B de la iniciativa comunitaria Interreg y en los programas transnacionales actuales. También podrían contribuir a ello las estrategias macrorregionales integradas, como las que se promueven ahora mismo en las regiones del Mar Báltico y el Danubio. Por tanto, recomendamos fomentar aún más este enfoque partiendo de evaluaciones de los resultados conseguidos por las estrategias macrorregionales europeas que están en marcha.
- (54) Apoyamos los instrumentos europeos y destacamos su valor añadido específico, pues promueven el intercambio de buenas prácticas, así como los proyectos innovadores y la transferencia de conocimientos entre organizaciones participantes, como las redes y los programas interregionales (Interreg IV C, Interact, Urbact).
- (55) Las actividades marítimas son esenciales para la cohesión territorial en Europa. Las actividades económicas como la producción de energía y el transporte están aumentando rápidamente en los entornos marinos europeos. Es necesario resolver los conflictos entre usuarios y equilibrar los

diversos intereses a través de la cooperación en la ordenación territorial marítima. La Directiva marco sobre la estrategia marina y la política marítima integrada de la UE exigen acciones coordinadas de los Estados miembros en el ámbito de la ordenación territorial marítima. Tal ordenación debería integrarse en los sistemas de ordenación existentes a fin de permitir el desarrollo armonioso y sostenible de un continuo tierra-mar.

- (56) Apoyándose en experiencias recientes y donde proceda, debería sacarse el máximo partido a las nuevas oportunidades que ofrece el instrumento jurídico de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Por otra parte, debería explorarse la coordinación voluntaria de las actividades de planificación en las fronteras, en el marco de una AECT, cuando se vea en ello un valor añadido.
- (57) Acogemos positivamente todas las iniciativas de las autoridades públicas de diversos ámbitos, pues contribuyen a desarrollar estrategias territoriales a largo plazo en las fronteras, y pedimos a la Comisión Europea que preste su apoyo cuando sea necesario.

3. Reforzar la contribución de los Estados miembros a la cohesión territorial

- (58) Recordamos que, en el contexto nacional, la tarea principal de las autoridades nacionales, regionales y locales es definir los conceptos, objetivos e instrumentos adaptados para fomentar el desarrollo territorial basado en el principio de subsidiariedad y en el enfoque orientado a los territorios, en línea con el enfoque y las acciones a escala de la UE. Corresponde a las autoridades de los Estados miembros determinar sus propias estrategias y las medidas oportunas que prevean aplicar, lo cual dependerá de sus propias especificidades geográficas, su cultura política y sus sistemas jurídico y administrativo.
- (59) Animamos a los Estados miembros a integrar los principios de la cohesión territorial en sus propias políticas nacionales sectoriales y de desarrollo integrado, así como en sus mecanismos de ordenación territorial. Las autoridades responsables de la política de desarrollo territorial a nivel nacional, regional y local deberían contribuir a través de sus propios planes de acción a reforzar la cohesión territorial como corresponda.
- (60) La consideración de los impactos territoriales y la coordinación territorial de las políticas son especialmente importantes a nivel nacional y regional. La coordinación debería respaldarse con una evaluación que valore los aspectos territoriales y con prácticas de supervisión, reforzando así más la contribución del análisis territorial a las evaluaciones de impacto. Estos aspectos territoriales podrían integrarse en informes y evaluaciones nacionales y europeas periódicas relacionadas con la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020, evitando burocracia innecesaria.
- (61) Animamos a las regiones y ciudades a desarrollar y adoptar estrategias integradas y planes de ordenación según corresponda para incrementar la eficiencia de todas las intervenciones en el territorio de que se trate. Además de los mecanismos de coordinación y planificación, la

sensibilización y la provisión de información territorial y de asistencia metodológica son esenciales en este sentido. Recibimos con satisfacción la elaboración del marco de referencia europeo para unas ciudades sostenibles como instrumento abierto y flexible para ayudar a las ciudades a crear un desarrollo más sostenible e integrador.

- (62) Exhortamos a los Estados miembros a reforzar la provisión de datos regionales y urbanos relevantes para el desarrollo y la cohesión territoriales que puedan entregarse a la Comisión Europea y ser procesados en series de datos europeos con información sólida y comparable desde el punto de vista metodológico. Animamos a la Comisión Europea a reforzar la producción de datos regionales y urbanos europeos de relevancia para el desarrollo y la cohesión territorial. Ello mejoraría el trabajo de las instituciones nacionales y europeas.

Orientaciones para futuras acciones

- (63) Consideramos que las siguientes acciones son importantes y pedimos que se apliquen próximamente para incorporar las prioridades territoriales de la AT2020 a los debates y los procesos decisorios políticos a nivel de la UE y en los Estados miembros.
- (64) Pedimos a las futuras presidencias y a las instituciones de la UE que respalden la aplicación de la AT2020 con instrumentos y acciones apropiadas. Para ello deberían organizarse reuniones periódicas con representantes de estas instituciones.
- (65) Solicitamos a las futuras presidencias de la UE que continúen la coordinación de la Red de Puntos de Contacto para la Cohesión Territorial, que desempeña un importante papel en el reforzamiento de la cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la cohesión territorial. También debería incrementar la cooperación con las instituciones europeas y con otras partes interesadas, incluidas las organizaciones intergubernamentales.
- (66) Creemos que para la aplicación efectiva de la AT2020 necesitamos un marco para acciones concretas y resultados tangibles esperados. Solicitamos a las próximas presidencias en estrecha cooperación con la Comisión Europea que definan el método y las acciones necesarias para aplicar la AT2020, basándose en la evaluación de la Presidencia sueca.
- (67) Nos comprometemos a difundir y promover la AT2020 en nuestros países entre las partes interesadas correspondientes. Pedimos a la Presidencia polaca y a la Comisión Europea que apoyen la comunicación a nivel europeo del documento. Las próximas presidencias deberían elaborar y coordinar una estrategia de comunicación para la feliz aplicación de la AT2020.
- (68) Respalamos que se compartan las mejores prácticas y se desarrollen metodologías comunes para fomentar la cohesión territorial. Recibimos positivamente las conferencias anuales de la Agenda Territorial, iniciadas por la Presidencia belga, y pedimos a las próximas presidencias que organicen la conferencia periódicamente.

- (69) Pedimos a la Comisión Europea que presente un resumen de los indicadores territoriales disponibles y perdidos y formule recomendaciones de mejora, particularmente a la luz de las cuestiones relativas a la cohesión territorial.
- (70) Estamos de acuerdo en mejorar la supervisión de las tendencias territoriales, y pedimos a la Comisión Europea y al programa ORATE, a los Estados miembros y otras instituciones relacionadas con los aspectos medioambientales, como la Agencia Europea del Medio Ambiente, que contribuyan a alcanzar esta meta.
- (71) Pedimos a las presidencias letona (2015) y luxemburguesa (2015) que evalúen y consideren si la AT2020 debería revisarse, teniendo en cuenta cómo funciona en la práctica. Pedimos que las presidencias neerlandesa (2016) y eslovaca (2016) guíen las revisiones que fuesen necesarias.

Experiencias latinoamericanas

El Ordenamiento Territorial como parte de una agenda de investigación o como política pública es un tema que en la actualidad provoca continuas disertaciones teóricas, jurídicas, de planeación, administración y gestión. El fragmento que se presenta a continuación y que forma parte del Cuaderno 45, de la Serie Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL expone algunas de las condiciones en las que se ha aplicado el Ordenamiento Territorial como política pública, específicamente en Bogotá, Montevideo y el Área Metropolitana de San Salvador, así como las condiciones urbanas que prevalecen en esas ciudades latinas.

Antes de leer parte de la experiencia latinoamericana respecto de la aplicación del Ordenamiento Territorial, se sugiere que tengas como referencia las siguientes preguntas y actividades a desarrollar:

28. Elabora un cuadro en el cual listes el conjunto de problemas de las ciudades que se presentan como caso de estudio.
29. Describe detalladamente las condiciones que han limitado los procesos de planeación, ejecución y gestión del Ordenamiento Territorial en cada ciudad.
30. ¿Cuáles son los retos que se deben enfrentar en México, Colombia, Uruguay y El Salvador para que la aplicación del Ordenamiento Territorial genere mejores condiciones de vida para la población?

medio ambiente y desarrollo

El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe

Pedro Felipe Montes Lira



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, diciembre de 2001

La introducción de este documento fue preparada por Ricardo Jordan, funcionario de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, haciendo apreciaciones iniciales acerca de la investigación sobre los planes de ordenamiento territorial de Montevideo, Bogotá, D.C. y San Salvador, la que fue realizada por Pedro Felipe Montes Lira, colaborador de la misma División. Una versión de este último trabajo ha sido presentada como Tesis de Diploma para el año académico 1999-2000 en la Escuela de especialización en planificación urbana y territorial aplicada a los países en vía de desarrollo del Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia (Italia).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1647-P

ISBN: 92-1-321947-4

ISSN: 1564-4189

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.186

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
1. El ordenamiento territorial y las áreas temáticas del Plan de Acción Regional	8
2. Estado actual del Ordenamiento Territorial	10
3. Las definiciones y sus alcances	12
4. La experiencia, el método y las políticas en materia de ordenamiento territorial	15
I. El ordenamiento territorial y sus principales aportes ..	17
1. Revisión del sistema tradicional de planificación	17
2. Algunos componentes claves del O.T.	19
3. La flexibilidad	19
4. El régimen de prioridades	20
5. Proceso de establecimiento de las prioridades	21
6. Proceso de implementación de las prioridades	21
7. La participación	22
II. Antecedentes de las ciudades y de los planes	25
1. La ciudad existente	25
2. La ciudad autocontenida	27
3. La ciudad metropolitana	27
4. Aprobación de los planes de ordenamiento territorial	29
5. Régimen normativo vigente	30
6. Diagnóstico de las ciudades	31

III. Contenidos de los planes	35
1. Principios y objetivos en los planes	35
2. Elementos de planificación estructurales y elementos estratégicos o flexibles en los planes de ordenamiento territorial.....	38
3. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Montevideo.....	40
4. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Bogotá.....	42
5. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el PLAMADUR-AMSSA.....	46
6. Instrumentos de seguimiento, revisión y vigencia en los planes.....	47
7. La participación en los planes de ordenamiento territorial	49
IV. Consideraciones finales	51
Bibliografía	55
Serie Medio Ambiente y Desarrollo: números publicados	61

Índice de recuadros

Recuadro 1	Los nuevos desafíos de la planificación y la gestión territorial.....	12
Recuadro 2	Algunas definiciones conceptuales.....	14
Recuadro 3	Algunos componentes de innovación en el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1995).....	23

Resumen

En las ciudades metropolitanas en América Latina se observa una nueva realidad caracterizada por un escenario de mayor estabilidad debido a la disminución del crecimiento demográfico. En este contexto se aprecia un proceso generalizado de renovación del tema del Ordenamiento Territorial integrando las áreas rurales, los sistemas ecológicos y la escala regional.

También se desarrollan nuevos cambios en la planificación territorial, en el contexto de la ciudad que se construye a sí misma, privilegiando el desarrollo cualitativo y afrontando desde el punto de vista de la “ciudad existente” los grandes problemas de la ciudad metropolitana.

Las principales críticas que se hacen a la planificación tradicional dicen relación con su falta de operatividad y con su desfase temporal frente a una realidad urbana en permanente cambio. A pesar de estas críticas, se observa una recuperación de la confianza en los instrumentos de planificación territorial revalorizando sus cualidades e incorporando novedosos aportes de la planificación estratégica como por ejemplo: la participación de todos los actores sociales y la utilización eficiente de los recursos.

A través del estudio de los casos de las ciudades de Montevideo, Bogotá, D.C. y del Área Metropolitana de San Salvador se intenta evidenciar cuáles son las tendencias que se están desarrollando en Latinoamérica, cuáles son las principales innovaciones en los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial y de qué manera se pretende implementar estos cambios. Se ha elegido estos tres casos por ser representativos de tres macrozonas de influencia en Latinoamérica:

Montevideo capital de Uruguay en el cono sur, Bogotá, D.C., capital de Colombia en la zona norte de Sudamérica y San Salvador capital de El Salvador en Centroamérica.

Para superar los inconvenientes de la planificación tradicional, los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial se caracterizan por la implementación de componentes estratégicos y flexibles integrados a una base estructural heredada de la planificación tradicional. Las innovaciones en estos planes apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad tomados de la planificación estratégica: la eficiencia y la participación. La eficiencia como componente de operatividad de la flexibilidad, se traduce básicamente en la adopción de un régimen de prioridades que se manifiesta preferentemente en los instrumentos de planeamiento y ejecución del plan. La participación se constituye en el componente de soporte y legitimación de la flexibilidad. Finalmente, los instrumentos de seguimiento y revisión del plan, así como los plazos de vigencia del Plan, conforman el soporte fundamental que permitiría adecuar la flexibilidad a lo largo del tiempo.

Introducción

Este trabajo apunta a delimitar conceptualmente y organizar la discusión en torno al ordenamiento territorial, definido como tema de alta prioridad para la región por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI).

Las instituciones gubernamentales del sector iniciaron a comienzos de la década de los noventa un diálogo sobre el tema del hábitat y de los asentamientos humanos que se vio reforzado en primer lugar por las actividades regionales preparatorias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II, efectuada en Estambul (1996) y, en segundo lugar, al final de la misma década e inicio de la siguiente, por las actividades de seguimiento y monitoreo de la realización del Programa de Hábitat, aprobado en dicha Conferencia. A las reuniones anuales de MINURVI [Santiago de Chile (1992, 1995), Cartagena de Indias (1993), Quito (1994), Kingston (1996), San José (1997), Santo Domingo (1998), La Habana (1999), Ciudad de Panamá (2000) y Caracas (2001)] han asistido unos 25 países en promedio y tal participación confiere a estos foros regionales una representatividad como voceros de las instituciones públicas en torno a las principales inquietudes y prioridades de la región en materia de asentamientos humanos.

El documento político de referencia del Foro de Ministros es el Plan Regional de Acción de América Latina y el Caribe para los asentamientos humanos, presentado por las autoridades de la región en la II Conferencia Mundial sobre asentamientos humanos, Hábitat II (1996),

y sucesivamente actualizado en el marco de las actividades de examen y evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat, en Nueva York en junio de 2001.

En el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe, en su versión actualizada, los países de la región concuerdan, entre otros, en la necesidad de “*Adoptar mecanismos de gestión y ordenamiento territorial para la protección y reconstitución de los sistemas biofísicos compartidos por más de un país de la región, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los recursos naturales (cuencas hidrográficas, bordes costeros, zonas montañosas)*” (CEPAL, 2001, p. 21).

La necesidad de discutir el ordenamiento territorial por parte de MINURVI surge paralelamente a la atención renovada a este tema que se plantea en el “Programa 21, Un plan de acción en pro del desarrollo sostenible” y en la Agenda Hábitat, entre otros.

En el Programa 21, Sección II, en el Capítulo 10 “Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras” se menciona que “*Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora estos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible*” (Naciones Unidas, 1992, p. 91).

En la Agenda Hábitat, con el objetivo de proveer viviendas adecuadas para todos y mejorar la calidad de vida, se expresó que la planificación de las ciudades, las pautas de utilización de la tierra, las densidades de población y de construcción, el transporte y la facilidad de acceso para todos a los bienes, los servicios y los medios públicos de esparcimiento, tienen una importancia fundamental para la habitabilidad de los asentamientos. “*Bringing the development of urban areas into harmony with the natural environment and the overall system of settlements in one of the basic tasks in achieving a sustainable urbanized world. The tools for achieving a physically more balanced development include not only specific urban and regional policies and legal, economic, financial cultural and other measures, but also innovative methods of urban planning and design and of urban development, revitalization and management*” (UNCHS/Hábitat, 1998, p. 63).

1. El ordenamiento territorial y las áreas temáticas del Plan de Acción Regional

La relación entre el ordenamiento territorial (O.T.) y las áreas temáticas del Plan de Acción Regional no es una articulación nueva y se vincula con algunos conceptos de enfoque prioritario, tales como pobreza y equidad, productividad, medio ambiente y prevención de desastres naturales, participación y eficiencia en las políticas y la gestión, que se evidencian a continuación:

a) Pobreza y equidad

El Programa 21 dice que “*el objetivo general de los asentamientos humanos es mejorar la calidad social, económica y ambiental de la vida en los asentamientos humanos y las condiciones de vida y de trabajo de todos y especialmente de los pobres*” (Naciones Unidas, 1992). Este punto de vista fue compartido por el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe al decir que

para mejorar la calidad de vida de la población con menos recursos, la primera necesidad es la provisión de viviendas adecuadas y, más allá de los efectos positivos del mejoramiento habitacional, es esencial también la existencia de un contexto de incremento sostenido del empleo. Dentro de la Agenda Hábitat se plantea la erradicación de la pobreza en dos perspectivas, una para satisfacer las necesidades básicas y otra para crear el empleo productivo.

El Plan de Acción Regional se expandió y expresó en forma más concreta acciones como “*poner de relieve en sus políticas territoriales, urbanas y habitacionales el objetivo de superar la pobreza y la indigencia y articularlas con estrategias y mecanismos más amplios de desarrollo social a escala nacional y local*”.

Así el O.T. es identificado como un instrumento en grado de impulsar las inversiones públicas, promover las privadas y apoyar las sociales destinadas a mejorar las ciudades y otros asentamientos humanos, para permitir que la población de ciertas zonas (rural) tenga acceso a servicios básicos, vivienda y empleo y que la población de otras zonas (urbana) pueda lograr el mejoramiento de la calidad de vida, equidad y productividad de la ciudad. Será prioritario prestar debida consideración al medio ambiente en los asentamientos y sus alrededores, con el fin de resolver los problemas actuales y prevenir los que puedan surgir en el futuro.

b) La productividad de los asentamientos humanos

Las ciudades y territorios son promotores del desarrollo económico; sin embargo, las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, y si se quieren satisfacer las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente. Así, es vital reforzar, a todo nivel, la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación a través de la gestión del hábitat.

En América Latina y el Caribe las tendencias de la distribución espacial de la población durante las últimas décadas favorecieron una concentración de actividades y población, así como una disparidad de las potencialidades de desarrollo dentro de territorios y ciudades.

Es importante poner esfuerzos en fortalecer el manejo integrado del territorio y los sistemas urbanos, con el fin de lograr una ocupación eficiente del territorio, y propiciar una localización apropiada de los centros urbanos y sus actividades económicas que resulten económica, social y ambientalmente sostenible. El O.T. puede actuar como un instrumento para apoyar este proceso y la vinculación de las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat.

c) Medio ambiente y prevención de desastres naturales

En el Programa 21, se considera al suelo como recurso natural y se dice que “*conviene planear y ordenar todos sus usos en forma integral. La integración debería hacerse a dos niveles, considerando, por un lado, todos los factores ambientales, sociales y económicos y por otro, todos los componentes del medio ambiente y los recursos conjuntamente. La consideración integral facilita opciones y compensaciones adecuadas llevando a su máximo nivel la productividad y la utilización sostenibles*” (Naciones Unidas, 1992).

Una de las grandes ventajas de la ciudad es su eficiencia y su productividad, que resulta de la acumulación de espacio y capital. Sin embargo, ellos pueden perderse debido a la aparición de externalidades negativas. Para evitarlo, como se señala en el Plan de Acción, las políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos deberán apoyar el logro de una adecuada calidad ambiental mediante el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano. La adopción de estas medidas puede acompañar las inversiones productivas, a través de la incorporación de los

conceptos de prevención y manejo de los problemas ambientales en los diferentes niveles de las ciudades. Para prevenir los desastres naturales, el O.T. puede cumplir un rol significativo. La importancia de la planificación territorial se destaca en la Agenda Hábitat, la que dice “*con frecuencia los desastres son causados por situaciones de vulnerabilidad creadas por la acción del hombre, como los asentamientos humanos no sujetos a control o mal planificados, la falta de infraestructura básica y la ocupación de zonas expuestas a desastres*”, y se instó a que los Estados “*deben formular, aprobar, y aplicar normas y reglamentos apropiados para la ordenación territorial, la construcción y la planificación basados en evaluaciones de la peligrosidad y la vulnerabilidad realizadas por profesionales*” (UNCHS/Hábitat, 1998, p. 97).

d) Gobernabilidad y participación

La complejidad de los problemas y desafíos que enfrentan los asentamientos humanos exigen adecuar el marco institucional y normativo para administrar las ciudades en forma adecuada. Dentro de este proceso, como está señalado en la Agenda Hábitat, se debe institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre todos los agentes del desarrollo urbano y territorial con participación de varios interlocutores.

Entre los desafíos que supone la gobernabilidad está el de asegurar que los vastos sectores de población que hoy se asientan en las ciudades latinoamericanas y del Caribe tengan efectivos espacios de participación y sistemas legítimos de gobierno y de delegación de autoridad. Hoy día en la región, la democracia no sólo se ejerce a través de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (partidos políticos, votos, elecciones, etc.) sino que éstos se complementan con otros propios a la democracia participativa (concertación, monitoreo, evaluación de las políticas) para ampliar las relaciones Estado-Sociedad, es decir incrementar los niveles de gobernabilidad. En este contexto, la participación es la metodología-anclaje en el territorio para lograr el O.T. Para reforzar la mayor participación del público, el Programa 21 sugiere que todos los actores implicados “*deberían emprender campañas de sensibilización para que la población reconociera y comprendiera la importancia de la ordenación integrada de las tierras y sus recursos y el papel que las personas y los grupos sociales podrían desempeñar al respecto. Al mismo tiempo, deberían proporcionarse medios que permitieran adoptar prácticas mejores de aprovechamiento de las tierras y de ordenación sostenible de éstas*” (Naciones Unidas, 1992, p. 93).

e) Eficiencia en las políticas y la gestión

Las dimensiones y la complejidad de los fenómenos urbanos que se dan en la región hacen necesario reemplazar muchos aspectos de la gestión urbana convencional por una tecnología operativa eficiente que permita aprovechar las economías de escala y contigüidad y evitar las desigualdades que surgen en las ciudades y en los territorios. Esto supone articular los diferentes niveles del hábitat: el territorio con sus sistemas urbanos, las ciudades, los barrios y las viviendas. La eficiencia en las políticas públicas se manifestaría a través de instrumentos novedosos de gestión territorial y urbana, como el O.T., que permitan la utilización racional de los recursos con que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptabilidad de las proyecciones futuras.

2. Estado actual del Ordenamiento Territorial

Los vigorosos cambios experimentados por las economías de la región en los años noventa modelaron en diversos aspectos los cambios más notables que se observan en el territorio de la

región latinoamericana y los centros urbanos. Las políticas territoriales y urbanas no han podido aprovechar plenamente las oportunidades de liderar o acompañar los procesos de crecimiento, apertura y transformación productiva ocurridos en el espacio regional para mejorar de manera integral la calidad de vida en las ciudades.

Las ciudades, que organizan los territorios nacionales y regionales, se encuentran en una encrucijada. Hoy son un instrumento o mecanismo económicamente racional para enfrentar los problemas y desafíos de sociedades donde cada vez se hace más complejo el producir, distribuir y consumir bienes y servicios. A su vez, cobijan problemas de enorme magnitud.

Los desafíos básicos se presentan, entonces, frente a una correcta combinación entre el aumento y mantención de la funcionalidad de las ciudades, grandes e intermedias y a los propósitos de mejorar el intercambio comercial y financiero, mejores niveles de vida y la sostenibilidad ambiental. Son numerosos los ejemplos en que aumentos de la productividad y la funcionalidad urbana atentan o generan un conjunto de externalidades que disminuyen y ponen en peligro la sostenibilidad.

En muchas ciudades han aumentado las diferencias en las condiciones y calidad de vida de la población y también se ha verificado una fragmentación de territorios nacionales y subregionales, a medida que algunos progresan rápidamente y otros permanecen excluidos de este progreso.

Estos diferenciales entre regiones, como así mismo entre las comunidades al interior de las grandes ciudades, han sido uno de los desafíos permanentes de Estados e instituciones internacionales y que intentan paliarse por la vía de la superación de las condiciones impuestas por el subdesarrollo, principalmente la pobreza y, lo que es más importante, activando un potencial productivo para el crecimiento económico. De hecho se entiende que las desigualdades constituyen una pérdida de productividad y de producción.

La competitividad exige entornos territoriales sostenibles desde la perspectiva de las concertaciones público-privadas dentro de un marco de regulaciones e instituciones capaces de sostener procesos de crecimiento bajo un sustrato de infraestructura y servicios.

Otro aspecto que lleva a la revalorización de los territorios es la condición indispensable de la gobernabilidad democrática en los países de América Latina. De esta forma, “en un contexto abierto y competitivo, la estabilidad económica de los países de la región y el éxito competitivo de los sistemas productivos dependen sobre todo de la capacidad de activar procesos de crecimientos endógenos, es decir, de generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales y sus relaciones” (Romano Prodi, CEPAL, 1998).

Surge la necesidad de las prácticas con instrumentos, programas y proyectos englobados en torno al concepto de desarrollo y ordenamiento territorial. La pura racionalidad económica de mercado no puede resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, en contextos de una alta diferenciación entre territorios.

Como lo señala ILPES, recurriendo a las experiencias y trabajos realizados que han estudiado las condiciones de las llamadas regiones urbanas “ganadoras”, las características más sobresalientes son una adecuada y permanente optimización de la accesibilidad geográfica; un sistema de ciudades sin primacías extremas y, en cuanto a las infraestructuras llamadas “pesadas”, una infraestructura de comunicaciones de primera clase. Todo ello se complementa con un tejido productivo complejo y variado, bien dotado de pequeñas y medianas empresas con recursos humanos altamente calificados y con dotaciones importantes de la llamada “infraestructura de las comunicaciones livianas”. A lo anterior se suma una velocidad organizacional para tomar decisiones y la flexibilidad de las propias instituciones y empresas para adaptarse a los crecientes desafíos de la competitividad. En este sentido, aparece como fundamental la existencia de una

“cultura regional o local”, productora de identidad y de particularismos posibles de transformarse en nichos comerciales (CEPAL/ILPES, 2000).

3. Las definiciones y sus alcances

De estos aspectos se derivan un conjunto de definiciones que en lo sustantivo se refieren a un cambio en los esquemas de regulación, que cualifican y califican el alcance de acciones de ordenamiento, un cambio en las escalas de los territorios de referencia del ordenamiento y un mejoramiento de la participación de otros sectores, además del Estado, por lo que se refiere al planteamiento de políticas y al desarrollo y ejecución de las mismas.

Recuadro 1

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

(...) Otro de los desafíos lo constituye la necesidad de integrar criterios de sostenibilidad en la planificación económica y social de los espacios nacionales y regionales. Esto implica reconocer y, por lo tanto evaluar la dotación de recursos naturales y de servicios ambientales como un elemento fundamental en la consideración del espacio que se traduzca en una valoración cuantitativa y cualitativa de la base física y biológica del desarrollo económico y social.

La articulación sistemática de variables ambientales con variables económicas y sociales permite construir diferentes escenarios de ordenamiento territorial que reflejen los verdaderos costos y beneficios socioeconómicos respecto a usos alternativos del capital natural (suelo y recursos naturales) y de tecnología (...).

Fuente: CEPAL/ILPES, 2000, p. 33.

¿Qué implica y cuál es el potencial del Ordenamiento Territorial en el mediano plazo?

Por lo general se refiere a una reflexión sobre la organización de las actividades humanas sobre el territorio. Se vincula y adquiere en algunos casos una connotación ambiental. Esto debido a un enfoque conceptual y metodológico que se centra en una adaptación a un contexto geográfico y cultural particular. A su vez la reflexión se encuentra asociada a visiones disciplinarias. Aparecen una serie de nombres asociados en general con diferentes visiones disciplinarias vinculadas a contextos particulares (planificación socioeconómica, planificación forestal, ordenamiento minero, planificación ecológica, ordenamiento de cuencas, ordenamiento litoral, etc.).

En este vínculo ambiente/territorio los aportes a la construcción metodológica se pueden agrupar en las dos siguientes vías:

- a) Aquella que privilegia una oposición a una racionalidad determinada por las leyes de mercado. En otras palabras se relaciona con una visión que continua la “vocación natural” del territorio.
- b) Aquella que concentra el análisis y la praxis territorial en la llamada interfase hombre/naturaleza y que busca una compatibilidad entre los sistemas naturales y los sistemas humanos o antrópicos.

En un paso más surge la idea de compatibilizar la participación social al interior de las metodologías de ordenamiento territorial; en el cómo conciliar la racionalidad del ordenamiento territorial (de carácter principalmente técnico-urbano/territorial) con visiones culturales que pueden ser propias a actores arraigados territorialmente, como por ejemplo, determinadas comunidades campesinas, indígenas o de color.

De esta manera una aproximación al concepto de ordenamiento ambiental del territorio para América Latina y el Caribe se plantea como un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales que permita la incorporación de mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas.

Así se establecen básicamente dos “tipos” de ordenamiento: por el lado de la demanda, que se orienta al estudio de los problemas económicos y sociales de la población asentada en un territorio y otra, por el lado de la oferta, que examina las condiciones y características especiales del medio en que se desarrollan las actividades humanas definiendo entonces las posibilidades actuales y potenciales de satisfacer la demanda.

Desde otra perspectiva, de carácter más geográfico/económico surgen diferentes y variadas definiciones. Todas ellas contextualizan el O.T. a las necesidades y posibilidades de territorios con especificidad en procesos de integración/desintegración.

“Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente” (Jordan y Sabatini, 1988).

El concepto de O.T. se refiere a la *“organización del territorio de acuerdo a sus características y potencialidades dentro del marco de conservación y protección de los recursos naturales, en especial del recurso hídrico, biodiversidad, manejo agrícola sostenible y descontaminación”* (República de El Salvador, 2001).

“Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. (...) La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio” (Schlotfeldt, 1998, p. 9).

Hoy los objetivos de política nacional territorial, son fundamentales en el ordenamiento territorial, y consisten en lograr un *desarrollo* integrado, armonioso y equitativo, preservando y mejorando las condiciones ambientales, e incluyendo aspectos sociales, económicos y ambientales.

Los nuevos planes de O.T. se plantean en una dimensión regional de la planificación, en concordancia con el desarrollo local de sus intervenciones. Surge de esta manera el concepto de ciudades-región, como nuevas entidades que son ciudades en un sentido socioeconómico y regiones en un sentido geográfico y administrativo (Weissman, 1976).

Sin perjuicio de lo anterior, los principales componentes que estructuran el O.T. y que le dan su contenido, siguen siendo los grandes temas esenciales de toda ciudad, como por ejemplo las redes de infraestructura, la clasificación y el uso de los suelos, los asentamientos irregulares, la expansión urbana y los límites de la ciudad.

Al carácter holístico del O.T. viene aparejada la inminente creación de todo un nuevo “Sistema de Ordenamiento Territorial” que se desarrolla a través de políticas, normativa, instituciones y de la participación e involucramiento de diversos actores.

Los grandes fundamentos que sirven de antecedente al nuevo Sistema de Ordenamiento Territorial se reflejan en una serie de factores de contenido social, ambiental y económico. Estos factores pueden articularse funcionalmente en lo que Kammeier denomina la “Gestión del Cambio” de la siguiente manera:

- El desarrollo social y económico: como el principal fin, que implica crecimiento económico unido a la distribución equitativa.
- La sostenibilidad ambiental: como la principal condición a cumplir.
- La participación en la gestión: como el método a utilizar.

Recuadro 2

ALGUNAS DEFINICIONES CONCEPTUALES

El Gobierno de El Salvador en el Documento “Términos de referencia para la elaboración del Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial” define cuales son las componentes conceptuales que van a dirigir el proceso de construcción del plan y los alcances de cada elemento:

Ordenamiento ambiental: Instrumento de planificación que orienta los procesos de uso y ocupación del suelo, considerando los impactos e implicaciones de los ecosistemas, valorando los principales conflictos y potencialidades del territorio, y evaluando las diferentes propuestas de uso, en el marco del desarrollo sostenible.

Ordenamiento territorial: Función pública que tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean: asentamientos humanos, actividades productivas o de protección de los recursos naturales; señalando a su vez, la vocación de las diversas del territorio.

Desarrollo territorial: Proceso de cambio progresivo que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sustentación.

Desarrollo sostenible: Proceso de transformación productiva, que utiliza racionalmente el capital humano, natural, físico y financiero: así como el uso racional del patrimonio institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y gobernabilidad.

Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial: Instrumento que coadyuva a orientar e implementar la gestión territorial a escala nacional, con el propósito de corregir los desbalances territoriales, utilizar adecuadamente los recursos existentes y mejorar la coordinación de las acciones de los actores públicos y privados sobre el territorio nacional, en armonía con la política de cuidado al medio ambiente y de conservación de los recursos naturales.

Fuente: República de El Salvador, 2001.

El desarrollo conjunto de estos factores y la necesidad de plasmarlos en planes concretos, ha llevado a replantear y redefinir por completo los objetivos y el alcance de la planificación tradicional. En la base de estos cambios se encuentran las nuevas propuestas de la Planificación Estratégica. De esta manera, “el Ordenamiento Territorial, como instrumento para la planificación del desarrollo sostenible es un proceso que se articula, complementa y retroalimenta, en forma permanente, con la planificación estratégica, en función de hacer más eficiente y eficaz la asignación de recursos en cada porción del territorio” (Marco General para el Ordenamiento Territorial de la República de Bolivia, 1997, p. 2).

4. La experiencia, el método y las políticas en materia de ordenamiento territorial

Parece importante reconocer que cualquiera sea la forma, los instrumentos o métodos para el ordenamiento territorial, este debe necesariamente combinar tres objetivos: la cohesión económica y social de territorios nacionales o extra territoriales, el desarrollo sostenible y la denominada competitividad equilibrada de los territorios supranacionales en la región. Los tres objetivos deben buscarse en forma combinada.

Como ya se ha dicho ciudades regiones y territorios están en situación de competencia para atraer actividades económicas, empleo e infraestructura. Sin embargo no todos los territorios están implicados en este proceso de competencia sobre bases iguales y quedó de manifiesto que el proceso llega a sus límites cuando la competencia se convierte en ineficacia por la vía de la disipación de esfuerzos e inversiones. A su vez se debe utilizar la cooperación y la “solidaridad territorial” para incrementar la capacidad de competencia de territorios que se encuentran pobremente integrados, o para limitar los efectos negativos de una competencia exacerbada. La opción radica en un esfuerzo para conseguir un equilibrio entre competencia y cooperación.

En otras palabras el ordenamiento territorial se estructura como instrumento de acción pública sobre la base de la existencia de interdependencia. Los cambios que han ocurrido en los últimos años dan cuenta de un aumento de las relaciones bidireccionales o multidireccionales. Se expresa en una interdependencia entre territorios, entre distintas políticas de carácter sectorial que tienen impactos sobre el territorio, y entre los diferentes niveles de gobierno (especialmente el regional y el local) que comparten responsabilidades sobre un mismo territorio o unidad político-administrativa.

El punto de partida de la estructuración de una política amplia de ordenamiento territorial reside en el hecho de que las fuerzas de mercado actúan en forma creciente a nivel de la región, mientras que las políticas de desarrollo territorial impulsadas por los Estados, se continúan todavía planteando a nivel nacional o local. Se plantea una discrepancia entre los niveles de operación, restando una mayor articulación y las oportunidades que se presentan.

Otra condición para considerar es que el territorio de la región de América Latina y el Caribe con sus subregiones se caracteriza por su gran diversidad y tamaño, lo que es considerado como una fortaleza y una oportunidad al momento de las inserciones en el concierto mundial, por lo que las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial deben respetar y acoger esta diversidad y complejidad. En resumen lo que se necesita es el desarrollo de un enfoque geográficamente diferenciado de la política territorial pero manteniendo una visión del continente y sus subregiones.

Partiendo de estas consideraciones parece oportuno institucionalmente organizar un proceso interno, como asimismo integrado entre países para la organización de una política de carácter territorial. Las condiciones de este proceso es que debe ser concertado, selectivo, progresivo, evolutivo, flexible y transparente y considerar tres áreas o esferas de actividad o preocupación:

- La conformación de un sistema urbano regional, funcional y policéntrico.
- Propender a una mayor igualdad en el acceso a las infraestructuras y el conocimiento.
- Gestión prudente (mejorar la implementación de las políticas nacionales y subregionales) y desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Para el diseño de una política de ordenamiento territorial es preciso conjugar dos enfoques: el primero trata de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones; el segundo establece un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región.

Más específicamente es necesario reconocer en toda su expresión que en forma creciente el modelo de localización de actividades y de usos del suelo de los países de la región está siendo influido cada vez más por desarrollos externos ocasionados por fuerzas económicas, sociales y hasta físicas. En los intentos de organizar y aprovechar de mejor forma los recursos existentes en el marco de los procesos de descentralización según propias directivas políticas se tendrán que identificar, comprender y tomar en consideración los asuntos y desarrollos que se extienden más allá de las fronteras nacionales y, por lo tanto, adquieren una dimensión continental.

I. El ordenamiento territorial y sus principales aportes

1. Revisión del sistema tradicional de planificación

A nivel latinoamericano destaca un creciente proceso de aprobación de Planes de Ordenamiento Territorial en diversas ciudades de la región, tanto en ciudades metropolitanas como en ciudades intermedias. También se observan importantes procesos de adecuación normativa, especialmente a través de la elaboración de Leyes Marco de Ordenamiento Territorial.

Las grandes innovaciones en materias de planificación se vienen desarrollando a partir de los conceptos de la planificación estratégica, la planificación urbano-ambiental y las denominadas operaciones sectoriales. Todas estas nuevas estrategias permiten suponer que la planificación dejará de ser un conjunto de disposiciones programáticas y reglamentarias para transformarse en un instrumento con una real posibilidad de implementación.

Surge por lo tanto la necesidad de establecer las condiciones que permitan la ejecución del plan en concordancia con los cambios temporales de la ciudad, previendo dentro de los márgenes de lo posible los cambios que se experimentan a través del tiempo. En definitiva, se trata de poner en práctica el dicho de que “el mejor plan es el plan que realmente se puede ejecutar”.

A pesar de la experiencia pasada en la planificación de las ciudades, parece siempre necesario contar efectivamente con un plan, lo que se traduce en seguir confiando en la planificación y en sus instrumentos. Lo importante es determinar cómo resuelven o pretenden resolver los nuevos planes de O.T. la comprobada falta de operatividad de la planificación tradicional y a qué cambios se está apostando en la actualidad. Del mismo modo es necesario establecer cómo pretenden evitar que la realidad supere las previsiones del plan, cuáles son las nuevas propuestas si es que existen, y en definitiva en qué forma se están asimilando los nuevos conceptos de la planificación estratégica.

Esta nueva manera de enfocar la planificación se traduciría en que la principal característica de los nuevos planes consistiría en mantener algunos componentes esenciales de estructuración de la planificación tradicional, como base indispensable del plan y en él incorporar nuevos componentes estratégicos de innovación, fundados esencialmente en el concepto de la flexibilidad. La flexibilidad como concepto clave del cambio en curso, se manifestaría preferentemente en los procesos de implementación del plan, a través del desarrollo de nuevos o renovados instrumentos, programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación. La flexibilidad se presentaría por excelencia como la contraparte innovadora y dinámica de la planificación tradicional, incorporando los principales elementos de la planificación estratégica, que son:

- La eficiencia: como elemento de operatividad de la flexibilidad.
- La participación: como elemento de legitimación de la flexibilidad.

La eficiencia se manifestaría a través de instrumentos novedosos de gestión urbana que permiten la utilización racional de los recursos con que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptabilidad de las proyecciones futuras.

La participación se caracterizaría por la incorporación de los diversos actores sociales —las entidades públicas, el sector privado, y la denominada sociedad civil— en todas las etapas de desarrollo del plan desde su elaboración, hasta su aplicación, evaluación y revisión.

La participación y la eficiencia como elementos fundamentales de innovación en los planes de O.T. confluirían en la práctica en otro elemento clave de las nuevas propuestas: el “Régimen de Prioridades”.¹

El Régimen de Prioridades, como componente central de la nueva planificación, sería el producto de un concierto entre la eficiencia y la oportunidad avalado por la participación, y se constituiría en el reflejo de la flexibilidad desde un punto de vista operativo. Establecer prioridades implicaría por lo tanto hacer elecciones y tomar decisiones dentro de un sistema preestablecido.

Las prioridades se manifestarían en la adopción de ciertos principios, objetivos e instrumentos. Serían en general los instrumentos de mayor relevancia del plan los que darían cuenta de los diversos niveles, rangos o jerarquías, a partir de los cuales las disposiciones del plan se harían aplicables en la ciudad real en un momento determinado. Finalmente los instrumentos de seguimiento, revisión y modificación del plan permitirían ajustar y actualizar las prioridades del plan a través del tiempo.

¹ El Plan Bogotá señala en este sentido que “el ordenamiento, concebido como un instrumento concreto de transformación de la ciudad, obliga a realizar un ejercicio selectivo y riguroso para la identificación de variables que efectivamente son previsibles dentro de un proceso de planeamiento del territorio” (Documento Técnico. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, p. 152).

2. Algunos componentes claves del O.T.

El nuevo O.T. tiene uno de sus fundamentos operativo en la planificación estratégica. Los postulados de la planificación estratégica aplicados a la disciplina territorial encuentran su máxima expresión práctica en la elaboración de un determinado plan de O.T.

La planificación estratégica como concepto, se desarrolla enmarcada en los ejes de la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social. Puede ser entendida como una herramienta conceptual de gestión de los cambios que permite establecer una orientación de largo plazo en conjunto con un marco operativo a corto plazo.

La planificación tradicional se ha caracterizado por presentar un modelo de plan general, definitivo y completo, con objetivos y determinaciones exhaustivamente planteados, sometidos a una programación rigurosa a corto y mediano plazo. De esta manera los planes con un “diseño total” y con una vigencia claramente establecida, se han desarrollado en muchos casos, de una forma excesivamente rígida e incapaz de asimilar y dar adecuadas respuestas a las cambiantes demandas de la sociedad.

Los métodos tradicionales de planificación por lo general asumen que las tendencias se mantienen en el tiempo o que al menos son previsibles. Por el contrario, la planificación estratégica espera nuevas tendencias, discontinuidades y sorpresas y se define como una forma de dirigir y controlar los cambios basada en un análisis participativo de una situación y su posible evolución y en el diseño de una estrategia de inversión de los recursos escasos disponibles (Borja y Castells, 1997).

A través de la participación se hace posible cohesionar un plan urbano a gran escala y a largo plazo. La “eficiencia” se refleja en un proceso de carácter operativo que permite identificar y realizar las acciones más importantes, con los recursos escasos con que se cuenta, considerando fortalezas y debilidades, privilegiando en todo momento el sentido de oportunidad en la implementación del plan.

El plan de O.T. en la actualidad, de carácter estratégico, ya no debe ser concebido tan solo como una norma sino que debe ser concebido como un proceso vinculado a un programa de acción territorial. Se trata de un nuevo instrumento de visión perspectiva, de contenidos específicos y de acciones concretas que se desarrollan a través del tiempo.

3. La flexibilidad

El carácter estratégico de los nuevos planes, se define básicamente por la sujeción a una serie de consideraciones o principios ambientales, económicos y sociales y por la adopción del concepto de flexibilidad como fundamento de las innovaciones propuestas. Su esencia consiste en permitir la adecuación de las disposiciones del plan a la realidad cambiante y se concreta en una serie de instrumentos (nuevos o renovados) que le dan vida y lo hacen operativo.

Sin embargo, la adopción del concepto de flexibilidad en sí mismo no constituye necesariamente un cambio positivo, ni asegura la eficacia de los planes. La flexibilidad para ser “operativa” requiere de una serie de condiciones que le sirvan de fundamento.

Es indispensable lograr el balance de un plan de O.T. como instrumento con un carácter esencialmente ejecutivo con relación a la deseable flexibilidad del mismo. En este sentido es determinante la adopción de líneas de actuación que, sin distorsionar la esencia del plan, le doten de una capacidad de adaptación que propicie su efectiva operatividad.

El concepto de la flexibilidad para cumplir su cometido, debe en primer lugar, fundarse en un soporte inamovible. Como concepto esencialmente abstracto, requiere de una base constitutiva dada por principios generales expresados en la Constitución Política y en el marco legal vigente y por una serie de objetivos generales y particulares expresados en los planes. Del mismo modo, requiere de una legitimación social dada por el respaldo y consenso ciudadanos a través de la participación.

La eficiencia de la planificación estratégica dentro de un marco flexible, exige a su vez de una férrea voluntad política para lograr cumplir con sus objetivos. De esta forma lo estratégico adquiere un fuerte componente de políticas de planificación en el manejo día a día de la ciudad. El enfoque estratégico y en concreto la flexibilidad deben influir el O.T. en su totalidad y en sus diversas manifestaciones, y no deben restringirse sólo a ciertos instrumentos o a la aplicación de algunos programas especiales o sectoriales.

Los nuevos planes de O.T. con carácter “estratégico”, deben resolver de la mejor manera posible una gran y permanente dualidad. Por una parte están los “componentes estructurales” y estables de los Planes, heredados de la planificación tradicional, cuya base es la estrategia a largo plazo, el proyecto ciudad y desde el punto de vista legal, la seguridad jurídica. Por otra parte, están los “componentes de innovación”, que dan cuenta de la contingencia del plan, la estrategia inmediata caso a caso, los planes especiales y en general todos aquellos elementos que dan operatividad y que son expresión de la indispensable flexibilidad del plan.

Los componentes estructurales constituyen el marco de referencia general de las múltiples y diversas actuaciones e intervenciones urbanas. Imponen restricciones y reglas claras para actuar. Los componentes que dan cuenta de la flexibilidad constituyen el marco de referencia preciso e inmediato de las intervenciones urbanas concretas que se pretende llevar a cabo. Ambos conjuntos de componentes deben coordinarse adecuadamente en el plan.

La flexibilidad en los planes de O.T. debe entenderse como una capacidad de adaptación dentro de ciertos márgenes previamente establecidos y no como una capacidad arbitraria. La característica esencial del concepto de flexibilidad consiste no tanto en prever la contingencia sino más bien en saber como actuar en caso de una contingencia.

Un ejemplo de los efectos negativos de la flexibilidad se puede apreciar en el caso de la ciudad de Bogotá durante los años previos al Plan de O.T. en estudio. La normativa vigente asumía el dogma que la “flexibilización” del Plan constituía una virtud en sí misma. Esto derivó en que temas de relevancia como el respeto de las condiciones ambientales, el manejo del patrimonio urbano, y especialmente la densificación y el cambio de usos quedaran entregados a las reglas del mercado. Esta situación produjo una serie de consecuencias en el O.T. que se reflejaron en la prioridad dada a los derechos de los propietarios de terrenos por sobre los intereses de la colectividad.

Un plan de cumplimiento rígido y estructurado corre el peligro de ser letra muerta y de ser superado por la realidad. Por el contrario, un plan de libre actuación corre el peligro de ser excesivamente programático, de dar paso a la arbitrariedad y de ser total o parcialmente inoperante en la práctica.

4. El régimen de prioridades

El concepto de flexibilidad se expresa en el plan de O.T. a través de diversos instrumentos que dan operatividad a la flexibilidad como concepto abstracto e inspirador. La flexibilidad plasmada en estos instrumentos requiere de un elemento ordenador, que consiste en realizar una elección entre varias opciones de acuerdo a una serie de criterios preestablecidos. Este proceso de

toma de decisiones que permite hacer la flexibilidad operativa puede denominarse régimen o sistema de prioridades. Es así como “una visión estratégica exige la definición de prioridades, de manera que estas prioridades sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones sociales y a la elaboración y aplicación de las políticas públicas” (Garnier, 2000, p. 5).

El contenido de los nuevos planes con enfoque estratégico deja de ser vinculante para transformarse en una guía orientativa o de priorización de las actuaciones públicas y privadas. De esta manera el régimen de prioridades debe enmarcarse en un proceso permanente de viabilización de los planes, comparando los recursos disponibles con los problemas a superar.

La esencia de las prioridades consiste en el desarrollo de unas pocas premisas claras y bien estructuradas, definidas a partir de un proceso de elección cuyo fin último es la eficiencia.

Las prioridades deben presidir la ejecución del plan todo el tiempo y deben imponer la obligación de respetarlas y cumplirlas. El éxito del plan ya no depende del cumplimiento exhaustivo de todos los objetivos territoriales sino que depende de la capacidad para llevar a cabo ciertos objetivos prioritarios y privilegiados.

La adopción de un régimen de prioridades puede analizarse en tres etapas diferentes.

- La primera de ellas dice relación con el proceso de establecimiento de las prioridades (en teoría) a través de elecciones que se van haciendo en los diversos niveles del O.T.
- La segunda etapa dice relación con el proceso de implementación (en concreto) del régimen de prioridades, a través de los procedimientos de aplicación y la participación de los agentes involucrados.
- La tercera etapa dice relación con los procesos de seguimiento, revisión y modificación de las prioridades y se relaciona estrechamente con el tema de los plazos de vigencia y revisión del plan.

5. Proceso de establecimiento de las prioridades

Las prioridades como “diferentes grados de especificidad” según el Plan Montevideo, se manifiestan en distintos niveles de elecciones a partir de lo global hasta lo particular, en un orden estructurado jerárquicamente.

En primer lugar se encuentra el marco normativo territorial que permite hacer una elección de políticas de O.T. identificando las principales orientaciones directrices a escala nacional. En segundo lugar, y una vez adoptado un plan de O.T., se debe explicitar la elección de ciertos lineamientos de acción en el ámbito regional y metropolitano. En tercer lugar, el plan debe sujetarse al cumplimiento de ciertos objetivos generales y otros particulares.

La implementación de instrumentos de ordenación o actuación, permite tomar decisiones que comportan una elección basadas en determinadas “temáticas” o en determinadas “áreas o sectores”, a través del establecimiento de metas parciales, áreas de intervención y estrategias para abordar las contingencias. De esta manera, los instrumentos como figuras derivadas de planificación se concretan en Planes Zonales o Sectoriales y establecen el puente entre la Planificación General y los Planes Especiales.

6. Proceso de implementación de las prioridades

La aplicación misma de los instrumentos que dan cuenta del régimen de prioridades se funda en la legitimidad que les da la participación y en la voluntad política de llevar adelante la gestión

urbana. En este proceso, el rol que cumplen las instituciones encargadas de la implementación del plan es determinante. Cumplen con la tarea de priorizar las actuaciones en el manejo día a día del territorio. Deben actuar de acuerdo a una reflexión que les permita distinguir que es importante, urgente, operativo, eficiente y estratégico en todas las fases de la construcción del territorio.

El éxito de la flexibilidad, de sus instrumentos y del sistema de prioridades, depende en gran medida por una parte de la reglamentación derivada del plan (normativa a nivel municipal), del establecimiento de procedimientos claros y funcionales y por último, de la capacidad de las instituciones involucradas en la implementación del plan mismo.

Finalmente, otro factor determinante en la operatividad de la flexibilidad y en la ejecución de los planes o proyectos considerados prioritarios, es su dependencia natural de los recursos financieros disponibles, lo que en la actualidad se encuentra estrechamente ligado al tema de la incorporación del sector privado en el financiamiento de las actuaciones territoriales.

Para que el sistema de prioridades sea operativo, es también necesario establecer un sistema adecuado de instrumentos y procedimientos de seguimiento-revisión-modificación del Plan. Las prioridades pueden cambiar durante el tiempo y una de las aspiraciones fundamentales de la flexibilidad consiste en poder adaptar el régimen de prioridades y sus instrumentos a la realidad cambiante. Los instrumentos de revisión deben por lo tanto, permitir de una manera adecuada y oportuna ajustar las prioridades. Por último, el régimen de “revisión” de los planes está estrechamente ligado al tema de los plazos de vigencia del plan en cuanto a la oportunidad y procedencia de las revisiones.

7. La participación

El proceso de democratización ocurrido en Latinoamérica, los nuevos conceptos de la planificación estratégica y la tendencia a la descentralización han incentivado el desarrollo e incremento de la participación en la planificación y en la gestión del territorio.

“El gobierno nacional pone en marcha un proceso de reformas estructurales que democratizan la toma de decisiones en el ámbito de una planificación participativa, con lo que, la consideración del territorio en la planificación adquiere la importancia que los actores sociales, conocedores de su realidad y entorno geográfico le asignan” (Marco General para el Ordenamiento Territorial en Bolivia, 1997, p. VII).

La planificación tradicional enfatizaba el proyecto a gran escala, la eficiencia técnica y la confianza en un Plan Director, que presuponía la existencia de autoridades centrales capaces de implementar dicho modelo interviniendo donde el mercado presentaba distorsiones, priorizando la inversión pública y dirigiendo la inversión privada. En este contexto la participación de los diversos actores sociales tenía poca cabida y mínima relevancia.

El privilegio que se está dando a la ciudad existente en las nuevas propuestas de planificación trae consigo una nueva perspectiva para enfocar los problemas urbanos, donde las comunidades locales, sus intereses y su colaboración adquieren mayor relevancia. Conjuntamente los gobiernos locales van reforzando un rol protagónico en la sociedad civil que representan.

La participación involucra un esfuerzo ciudadano en cuanto al futuro de la ciudad, constituye la base de un proyecto consensuado de ciudad y su mayor logro consiste en generar un compromiso en los procesos de ejecución del plan, constituyéndose en una nueva figura de corresponsabilidad en su gestión. Implica un proceso continuo de construcción de espacios y mecanismos de discusión y concertación en todos los niveles del desarrollo de la ciudad, en el cual están incluidos todos los actores sociales.

En la actualidad es indiscutible que los planteamientos y objetivos de un modelo territorial deben definirse y adoptarse con una amplia participación y consenso de todos los actores involucrados. Del mismo modo y dado el carácter exhaustivo del planeamiento general, la particularización y localización espacial y temática de los problemas, así como las necesidades más urgentes de los ciudadanos, son también materia esencial de la participación.

La participación se constituye en un proceso permanente y continuo de legitimación del plan en sus etapas de formulación, implementación, ejecución, evaluación, revisión y modificación, permitiendo mantener la confianza de la ciudadanía en sus determinaciones.

Otro aspecto esencial de la participación es el de la necesaria colaboración del sector privado en el financiamiento y ejecución de las actuaciones prioritarias que forman parte del Plan. Tradicionalmente se pensaba que el municipio por sí sólo era capaz de controlar los cambios territoriales y de efectuar las inversiones correspondientes. En la actualidad es indiscutible que el sector privado asume un nuevo rol en el desarrollo de la ciudad.

Recuadro 3

ALGUNOS COMPONENTES DE INNOVACIÓN EN EL NUEVO PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE MADRID (1995)

En la presentación del nuevo Plan General se enfatiza que se intenta ofrecer un nuevo tipo de planeamiento, alejado de rigideces y dogmatismos, que permita su gestión y ejecución en un proceso de evolución continua. El Mensaje del Alcalde señala: "lo que exigimos es rigor y continuidad en forma de Contratos Programa que disipen la aleatoriedad y los cambios de prioridades".

Dentro de sus premisas señala que es necesario asumir que la sociedad cambia más rápidamente que los planes, por lo que el planteamiento y la normativa deben ser flexibles y simples.

La flexibilidad en el planeamiento se consigue a través de la diferenciación del conjunto de sus determinaciones en rangos o niveles. De esta manera se genera una estructura de determinaciones fundamentales conformada en primer lugar por los elementos esenciales del plan (pocos, concretos, claros y concisos, difíciles de modificar). En segundo lugar, debe contar con un paquete más numeroso cuya revisión debe ser fácil y rápida, a nivel exclusivamente municipal y por procedimientos breves. Todo ello debe fundarse en un marco legal que permita estos grados de flexibilización.

Los instrumentos clave son los "Programas de Actuación" que permiten acotar en tiempos concretos las partes y determinaciones del plan general que ha de ejecutarse en el corto y mediano plazo y que deben dirigirse básicamente a resolver los problemas más urgentes y acuciantes.

El proceso de revisión del plan requiere de una gestión y ejecución de evolución continua, basada en dos ejes fundamentales: generar un documento flexible y abierto, y la consecución del máximo respaldo social a través del fomento de la participación de la sociedad en toda su gestación.

II. Antecedentes de las ciudades y de los planes

En el presente capítulo se exponen los antecedentes que permitirán contextualizar el análisis de los planes de O.T. en las ciudades de Montevideo y Bogotá, D.C. y del PLAMADUR en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSSA). En primer lugar se desarrolla el tema de la ciudad en general, con el objeto de situar las ciudades en estudio en el marco de los cambios en proceso. En segundo lugar se hace un resumen del contexto nacional y de ciudad en el cual se ha desenvuelto el proceso de aprobación de los planes. En tercer lugar se hace una breve referencia al marco normativo vigente que sirve de base al O.T. en los países caso de estudio. Finalmente se presenta un breve diagnóstico de la problemática y los desafíos que deberán enfrentar estas ciudades en el futuro.

1. La ciudad existente

El proceso de cambios de las grandes ciudades latinoamericanas en el último siglo se ha caracterizado por la transición de la ciudad planificada a la ciudad sin límites. Los planes tradicionales no han sido capaces de dar respuestas adecuadas a los procesos de creciente urbanización en la región.

La gran interrogante de nuestros tiempos consiste en determinar si la ciudad la hace el plan o la hace un conjunto de factores económicos, sociales, ambientales, independientes del plan. Las grandes metrópolis han seguido creciendo y tanto su existencia como

su funcionalidad de una u otra manera se mantiene en el tiempo con más o menos problemas pero sin llegar a colapsar. Ello se debe en gran medida a un elemento de dinámica social que va más allá de toda planificación y que logra mantener un equilibrio precario en torno al funcionamiento de la ciudad.

La configuración de las ciudades, viene a constituirse en un “producto social”, creado y mantenido por la compleja interrelación de los factores económicos, sociales, políticos y culturales (Veiga, 2000).

Algunos autores sostienen que en los inicios del tercer milenio vivimos una nueva fase en gestación que corresponde a la ciudad en busca de sus propios límites. Todo ello se plantea en el marco de los temas urbanos recurrentes como son: el crecimiento y los límites urbanos, el tamaño funcional de la ciudad, la expansión de la ciudad y su relación con el medio rural, la estructura ecológica de la ciudad, los asentamientos irregulares y la vivienda social.

En la actualidad gracias a la mayor estabilidad de las ciudades y a la mayor experiencia adquirida en planificación territorial se percibe un proceso de introspección de la ciudad. La ciudad se estructura y desarrolla desde el interior. En este sentido, los temas clave de la planificación son por ejemplo: el centro histórico, las centralidades, los espacios públicos, la vialidad y el transporte, el medio ambiente, la calidad de los servicios, el desarrollo y la localización de las actividades económicas.

Se vive un proceso de recalificación de la ciudad, que tiene por finalidad privilegiar el desarrollo cualitativo y no el cuantitativo. Se privilegia el mejoramiento de la ciudad existente, manteniendo y mejorando lo construido, considerando las innovaciones urbanísticas a incorporar.

“La gran ciudad hoy debe enfrentar el doble reto de su lugar en el mundo (globalización) y de construir su lugar en la ciudad existente. Es decir, el territorio de la ciudad no es únicamente un dato, es también el resultado de una estrategia. Y el desarrollo urbano principal ya no consiste en hacer ciudad en el campo sino en hacer ciudad sobre la ciudad o en sus periferias urbanizadas” (Borja, 2000, p. 31).

El Plan Bogotá señala expresamente que la ciudad ya construida tiene un lugar preponderante en la imagen futura de la ciudad, como punto de partida del modelo territorial propuesto. El plan reconoce las limitaciones históricamente acumuladas en cuanto al crecimiento, el manejo, el uso y la ocupación de su territorio lo que se ha traducido en el deterioro generalizado del espacio construido.

El Plan Montevideo destaca la importancia de la “concepción preventiva del mantenimiento urbano”, que debe integrar la obra urbanizadora con el concepto del desarrollo sostenible que comprende tanto la preservación en óptimas condiciones de los recursos naturales como de lo construido. El Plan propone evitar la expansión urbana innecesaria, aprovechando la urbanización y las correspondientes infraestructuras ya existentes.

El PLAMADUR-AMSSA señala que para la definición del modelo territorial elegido se propone una organización general del territorio basada en el establecimiento de límites precisos a la construcción y en la sucesiva articulación de la actual “realidad edificada” en entidades urbanas definidas y reconocibles.

El CNUAH /HÁBITAT enfatiza que las estrategias de gestión y planeamiento de la ciudad y del territorio, fundamentales en la región, como son la vivienda social, la infraestructura pública, los servicios básicos, la preservación y recuperación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico, deben desarrollarse tomando ventaja de las oportunidades que presenta la ciudad ya existente.

Esta nueva concepción del rol de la ciudad y de su función en el tercer milenio, también se refleja en el tema más general del O.T. y lógicamente en la planificación urbana. Es así como se retoma y prioriza el tema de la planificación física al interno de la ciudad dejando en segundo plano las políticas generales de O.T., dando una mayor atención a la ciudad misma.

El tema de la ciudad real desde la perspectiva de la planificación estratégica también involucra de manera muy especial a la “ciudad económica”, considerando que la infraestructura, los accesos, el sistema de transportes, la provisión de servicios básicos, etc., conforman la estructura básica de la productividad económica tanto en el ámbito urbano como rural.

En definitiva, se aprecia un proceso que se caracteriza por una vuelta al ordenamiento físico de la ciudad, privilegiando la recuperación del tratamiento morfológico de la ciudad y potenciando el activo papel que en el mismo debe desempeñar la herramienta del diseño urbano.

Finalmente, como parte de los cambios en proceso, cabe destacar que en cuanto a los responsables de esta tarea, ahora se concibe la recalificación de los centros urbanos mediante acciones conjuntas entre actores públicos y privados, donde los gobiernos locales, a partir del proceso de descentralización asumen un rol protagónico.

2. La ciudad autocontenida

El tema de la recalificación urbana está íntimamente ligado al tema de la expansión urbana y al de los límites de la ciudad como su contraparte inevitable. Se intenta afrontar los problemas de la ciudad desde el interior de la ciudad y esta nueva tendencia de privilegiar la ciudad construida ya no presupone un crecimiento de su extensión física, cuyas principales consecuencias han sido en el pasado: los asentamientos irregulares, las redes de infraestructura deficientes o inexistentes, la ocupación de áreas rurales de producción y la preservación del medio ambiente.

La búsqueda de una solución a la expansión territorial se funda en la utilización racional y eficiente de las estructuras e infraestructuras ya existentes, adecuando las actuales exigencias sociales, económicas y ambientales de la población. Las principales herramientas con que se cuenta para ello son entre otras: la densificación, los procesos de recuperación y recalificación del centro histórico, el mejoramiento del entorno a través de las centralidades, espacios públicos, equipamientos, accesibilidad y vialidad y el mejoramiento del medio ambiente.

Un antecedente importante a considerar para comprender este nuevo proceso de recuperación urbana y de establecer los límites al crecimiento de la ciudad, es que en el pasado el valor de las áreas rurales y ecológicas era escaso y la ciudad tendía a expandirse irremediamente. El Plan Montevideo señala por ejemplo que la ordenación territorial surge del planeamiento urbanístico posterior a la segunda mitad del siglo XX, con la revalorización del espacio rural y natural y la necesidad de un enfoque metropolitano y regional como ámbito sistémico.

Por lo tanto, las nuevas consideraciones ecológicas, la mejor calidad de vida y el resurgimiento de la importancia del sector rural como área privilegiada de producción agrícola, hacen que el tema de la expansión urbana, de los asentamientos irregulares y de los cambios de uso de suelos sea cada vez más crítico.

3. La ciudad metropolitana

Una novedad en los planes en estudio es lo esencial de un “análisis metropolitano” de la problemática de la ciudad. Se trata de una comprensión de la ciudad que va más allá de los

perímetros tradicionales de la ciudad, incorporando un contexto espacial, social, económico y ambiental mucho más amplio.

El Plan Montevideo tiene como uno de sus objetivos generales a nivel regional el lograr un posicionamiento relevante del Departamento y del Área Metropolitana² en el sistema de ciudades del Cono Sur (vinculado al desarrollo del Tratado Económico Mercosur).

El plan también considera la importancia de la dimensión metropolitana en el contexto de un sistema urbano territorial más amplio que los límites administrativos del departamento, es decir, en un escenario supradepartamental que permita la vinculación de Montevideo con el resto de la región metropolitana.

Se reconoce una situación actual en el contexto regional de Montevideo que se caracteriza por un proceso de metropolización de la ciudad llevado adelante en forma descoordinada, “afectando no sólo el desarrollo social, económico y físico regional, sino particularmente los aspectos relativos a asentamientos humanos y hábitat, saneamiento, accesibilidad interna y desplazamientos, transporte colectivo, disposición de residuos urbanos y el medio ambiente” (Plan Montevideo 1998-2005, p. 51).

Por último, el plan establece una voluntad de crear un marco institucional y jurídico mediante un convenio que instrumente la planificación del área metropolitana en su conjunto. Algunas propuestas concretas del Plan Montevideo en este sentido son: consultas bipartitas sobre ciertos temas metropolitanos en el marco de convenios, áreas de gestión concertada, áreas de cogestión por convenio, creación de autoridades metropolitanas sectoriales e instancias de compatibilización intersectorial a los efectos de la prestación de ciertos servicios.

El Plan Bogotá reconoce la supremacía de la ciudad de Bogotá, D.C., tanto funcional como económica a nivel regional y nacional. Sin embargo, también reconoce los efectos negativos de la desarticulación existente entre los distintos municipios, lo que se traduce en una “débil integración del espacio regional” (región de la Sabana).

El diagnóstico que presenta el Plan Bogotá se caracteriza por un desarrollo de la ciudad distinto al de las demás áreas metropolitanas de la región. La gran diferencia consiste en que Bogotá no ha logrado consolidarse administrativa y territorialmente como una verdadera área metropolitana, sin perjuicio de que cuenta con todos los componentes como para transformarse en un área metropolitana consolidada.

El Plan Bogotá en su modelo regional propone dentro de sus directrices una ciudad central que mantenga un patrón de ocupación compacto y un sistema de asentamientos jerarquizados e integrados por la red vial, de servicios públicos y de equipamientos.

Se abordan en el plan propuestas que superan los límites territoriales y jurisdiccionales que dicen relación con: el manejo de los cursos de agua y recursos hídricos, las áreas naturales protegidas, las áreas agrícolas, los asentamientos irregulares y nuevos asentamientos, la vialidad y transporte, la localización de actividades productivas, etc. Del mismo modo, se reconoce la necesidad de crear ámbitos interinstitucionales de definición de políticas metropolitanas, generales y sectoriales.

El PLAMADUR-AMSSA señala que la organización territorial del área metropolitana de San Salvador se encuentra en continua evolución y transformación pero se reconoce que a partir de los últimos años, luego del inicio del proceso de paz, estos cambios han venido acelerándose. Es así

² El Área Metropolitana se define como “un territorio con interrelaciones funcionales internas, un asentamiento que supera y desborda los límites departamentales en su área construida y en sus usos urbanos del suelo, y cuya área rural y marítima no tiene fronteras político-administrativas” (Plan Montevideo 1998-2005, p.17).

como el rol metropolitano y territorial de San Salvador se ha visto reafirmado por un aumento constante de la importancia económica y demográfica de esta área.

El área metropolitana se caracteriza por concentrar las actividades económicas del país y por concentrar los flujos migratorios desde el resto de la nación. Las mayores consecuencias de estos procesos son un agravamiento de la pobreza y un notable deterioro del hábitat urbano.

Finalmente, el PLAMADUR-AMSSA también aborda algunos de los problemas que involucran a otros municipios fuera del ámbito de su administración territorial como son por ejemplo: el manejo de los desechos sólidos, la provisión de agua, el transporte público, la expansión urbana, y la protección del medio ambiente en general.

4. Aprobación de los planes de ordenamiento territorial

Los cambios y transformaciones en materia de O.T. de cada una de las ciudades metropolitanas en estudio deben comprenderse en el contexto de los cambios globales que se encuentran sufriendo estos países y América Latina en general.

En Colombia se vive un proceso de reestructuración político-administrativa a nivel nacional que se encuentra estrechamente vinculado al actual proceso político de democracia y paz. En el ámbito territorial, destaca la importancia que adquiere la ley N° 388 de 1997, de “Desarrollo Territorial” que establece un mandato legal de formular planes de O.T. y sienta las bases para el desarrollo de una extensa y variada normativa territorial.

En el caso concreto de Bogotá, D.C. la situación más crítica que se detecta en el presente y se proyecta en el futuro es el permanente crecimiento poblacional unido a la cada vez mayor escasez de suelo urbanizable, con los consecuentes problemas de infraestructura y de vivienda.

En Uruguay destaca el proceso de descentralización municipal fundado en las disposiciones constitucionales (Constitución Política de 1996) y la creciente preocupación por contar con un marco normativo territorial.

Entre las premisas fundamentales del Plan Montevideo destacan la búsqueda de un posicionamiento económico de la ciudad en el cono sur (Mercosur), la incorporación de los actores privados, y en general una serie de propuestas de modernización y recalificación de la ciudad.

La República de El Salvador se encuentra aún inmersa en un proceso de paz nacional. Destacan en la actualidad las iniciativas por llevar adelante los procesos de modernización del papel del Estado. También destaca la preocupación por llevar adelante procesos de regionalización, descentralización institucional y de adecuación de la normativa territorial.³

En el caso concreto de la ciudad de San Salvador sobresale la aprobación del Plan Salvadoreño de Vivienda y Territorio, demostrando la alta prioridad que se le otorga al tema de la vivienda social. Otro tema relevante es la recuperación del centro histórico de la ciudad de acuerdo con Plan Especial de Rescate del Centro Histórico,⁴ que ya se encuentra aprobado por el Concejo Municipal.

Las ciudades metropolitanas de Montevideo y de Bogotá, D.C. cuentan con planes de O.T. aprobados y vigentes. El Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial, 1998-2005) se aprueba por Decreto N° 28.242 y el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. entra en vigencia por Decreto N° 619 de 2000.

³ Se encuentran en trámite la formulación de un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la aprobación de un anteproyecto de Ley de Desarrollo Territorial.

⁴ El Plan de Rescate de la Calle Arce ha sido seleccionado como proyecto guía del PLAMADUR.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo denominado Plan Estratégico de Montevideo se estructura sobre la base de una memoria informativa, una memoria de ordenación, una memoria normativa, de gestión y seguimiento y una memoria de participación. El Plan Bogotá se estructura sobre la base de un documento técnico de soporte y un decreto de aprobación.

El caso de San Salvador es particular, el Plan de O.T. debe analizarse en el contexto de un proceso más amplio denominado “Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada” (PLAMADUR-AMSSA).⁵ El PLAMADUR-AMSSA en general se define como un estudio de proyecciones y metas, normas de protección ambiental y ordenamiento territorial, propuestas jurídico-administrativas y programas de inversiones, dirigidos a la recuperación y el desarrollo del AMSSA. Se trata de un plan estratégico integrado por un plan urbanístico general de todo el territorio del AMSSA denominado Esquema Director resultado de la fusión del plan de ordenamiento ambiental y del plan de O.T. y por los planes urbanísticos de ejecución de áreas y de sectores. Todos estos instrumentos en conjunto conforman un proceso unitario de planificación, programación, actuación e implementación del PLAMADUR.

La aprobación de los planes de O.T. de Montevideo y Bogotá, D.C. se funda en la legislación vigente y han sido sancionados por sus autoridades, la Intendencia Municipal de Montevideo y la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., respectivamente.

En el caso del PLAMADUR-AMSSA la falta de un marco legal global ha llevado a que políticas territoriales metropolitanas se aprueben en el marco de acuerdos entre municipios. Esta práctica es supervisada por el Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador y ejecutada por la secretaría técnica la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. Este procedimiento consiste en la consulta y formulación de las respectivas ordenanzas municipales, de cada municipio involucrado, para la aprobación de una propuesta regional. Un claro ejemplo de este método lo constituye la aprobación de la “Ordenanza de Zonas de Protección y Conservación de los Recursos Naturales”.⁶

A diferencia de los planes de O.T. de Bogotá y Montevideo, el PLAMADUR-AMSSA se concibe desde un inicio como un instrumento que no requiere una aprobación definitiva. La estrategia para su implementación se funda en el respeto a ciertos lineamientos generales acordados (principios básicos), para posteriormente dar inicio a la aprobación de un Esquema Director y subsecuentemente llevar adelante la aprobación de los planes especiales, parciales y sectoriales, la modernización de la normativa territorial, la promoción de un programa de inversiones estratégicas y el desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional.

5. Régimen normativo vigente

La aplicación de novedosas y creativas estrategias de gestión de la planificación territorial topa muchas veces con un marco legal general insuficiente o que se encuentra aún en proceso de ajuste y regulación. Esta es justamente la situación que se puede apreciar en los planes en estudio y que constituye una de las mayores preocupaciones dentro de sus postulados. En este contexto es posible apreciar la gran importancia que adquiere el proceso de dictación de nuevas leyes marco de O.T. y de creación de un sistema articulado y funcional de normativa territorial.

⁵ El PLAMADUR-AMSSA, elaborado por un consorcio italo-salvadoreño (ITS, SPEA, CT), es el instrumento de planificación elaborado para el Área Metropolitana de San Salvador, constituida por 14 municipios —incluida la capital, denominado PLAMADUR-AMSS Ampliada, porque considera la conurbación con 3 municipios adicionales.

⁶ Este es el primer paso dado para la implementación del PLAMADUR. Fue aprobado por los 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador durante 1998 y se funda en el Plano General de Zonificación del AMSS. Se trata de un instrumento aprobado en cuanto a la regulación del espacio no urbanizable (zonas ecológicas y agrícolas), definiendo un límite a la urbanización. La tarea pendiente consiste en la aprobación de lo relativo a zonas urbanas y urbanizables.

El Plan Montevideo señala que en general no existen en Uruguay normas que aborden de manera integral el concepto de ordenamiento territorial como instrumento de gestión jurídico-político. Sin perjuicio de ello, el nuevo plan estratégico se estructura basándose en la normativa nacional vigente. Dentro de sus propuestas destacan nuevas disposiciones legislativas municipales (otorgándoles una dimensión jurídica propia), que darán lugar a los correspondientes desarrollos normativos de rango reglamentario.

El plan cuenta como objetivo en el ámbito nacional el promover un proceso legislativo sobre el O.T. y la planificación territorial. Manifiesta la voluntad de crear un marco institucional y jurídico mediante un convenio que instrumente la planificación del área metropolitana en su conjunto. Pretende ser inductor y promotor de un proceso legislativo sobre el ordenamiento territorial y la planificación física generalizada en el todo el ámbito nacional.

En el caso de Bogotá, D.C. la planificación anterior al plan, careció de una base sustentada en los instrumentos jurídicos adecuados para la ordenación del territorio. El proceso que se intenta revertir se caracterizaba por la flexibilización de las normas, la falta de regulación, el desarrollo localista con preeminencia de los intereses particulares por sobre los colectivos y en general por la ausencia de planes de ordenamiento propiamente tales.

El Plan Bogotá ha considerado necesario replantear la normativa a la luz del nuevo modelo de planeamiento, con el objeto de devolver a la administración y a la ciudadanía el control del proceso ordenador del territorio. En las bases del plan se aprecia el nuevo sustento jurídico proporcionado por la ley N° 388 de 1997 sobre “Desarrollo Territorial” en concordancia con la normativa constitucional vigente.

El PLAMADUR-AMSSA busca promover el establecimiento de un marco jurídico de desarrollo territorial que sea coherente con el marco de modernización del Estado, y que defina con claridad las competencias institucionales sobre el territorio. La principal ley que sirve de fundamento a la actual normativa de O.T. es la Ley de Urbanismo y Construcción (DL 708 de 1991). Sin embargo, en la actualidad, *“el Plan Maestro de Desarrollo Urbano (San Salvador) no tiene garantizada una ejecución plena, puesto que aunque se han establecido importantes coordinadas para el desarrollo urbano, un diseño estratégico de tales magnitudes requiere de una política global que involucre a los actores principales del espacio metropolitano, cuestión aún lejos de concretarse”* (Barba, 1997, p. 67).

6. Diagnóstico de las ciudades

Los grandes problemas de las ciudades de los países latinoamericanos tienden a ser similares en sus efectos pero distintos en sus causas, dependiendo del contexto particular de cada ciudad y país.

La ciudad de Bogotá, D.C. hasta antes del Plan se caracterizaba por los diversos problemas que el desarrollo urbano acelerado y conflictivo acumulaba sobre su territorio. El punto central se definía por un modelo de desarrollo basado principalmente en una normativa urbana (estatutos) y no en un proceso de planificación propiamente tal.

La pérdida de la visión integrada y prospectiva de la ciudad llevó al debilitamiento de la función planificadora. De esta manera, se privilegió el instrumento normativo para regular la actuación privada (desarrollo del urbanismo local), y el planeamiento sectorial para orientar la actuación pública.

Este proceso se refleja claramente en la pérdida de calidad de la estructura urbana y en el atraso de los sistemas generales como el transporte, la vialidad, el saneamiento básico y el

equipamiento, que quedaron rezagados con relación al crecimiento de la ciudad y de sus funciones metropolitanas. También se refleja en el escaso desarrollo de las políticas territoriales, ambientales y urbanas.

En la actualidad Bogotá, D.C. se caracteriza por una importante dinámica de crecimiento urbano y por una alta concentración urbana (densidad promedio de 210 habitantes por hectárea). Esta alta concentración de población en el área metropolitana se resume numéricamente en que más de 6 000 000 de habitantes confluyen en un área de apenas 310 km².

Se ha venido experimentando un crecimiento físico urbano caracterizado por un crítico agotamiento de los suelos urbanizables dentro del perímetro urbano. Es importante tener en cuenta que sólo restan 2 600 hectáreas urbanizables dentro del actual perímetro de servicios de la ciudad. Las periferias desprovistas de infraestructura adecuada constituyen las únicas áreas de expansión urbana. Además, el fenómeno de la urbanización informal o ilegal continúa representando una proporción muy elevada de la expansión urbana. Estas circunstancias hacen imprescindible dar cumplimiento a los requerimientos urgentes de vivienda y a las conexiones a los servicios públicos.

A partir de los problemas antes señalados, el Plan Bogotá destaca los siguientes aspectos para reorientar el planeamiento, la gestión y la actuación urbanística, que deben ser abordados con prioridad: i) el tema integral del desarrollo urbano, ii) el fortalecimiento del urbanismo público, iii) el proyecto regional, iv) la disminución de factores de pobreza urbana, v) el tema de la vivienda, vi) el sistema de transporte masivo y, vii) la recuperación del espacio público urbano. Estos retos, asimilados como potencialidades a ser concretadas en el plan de O.T., deben poner de manifiesto una jerarquía tanto en los temas más importantes, como en la forma de llevarlos a cabo.

En el caso de la ciudad de Montevideo los problemas acumulados por la ciudad provienen de una serie de circunstancias radicalmente diferentes. En el contexto general se pueden apreciar las consecuencias que han tenido la aplicación de planes y normativas con visiones globales de la ciudad, que no han considerado los problemas y condiciones particulares de diversas zonas urbanas delimitadas de la ciudad.

Montevideo presenta una tasa de crecimiento demográfico inferior al crecimiento vegetativo esperado, y por lo tanto no se proyectan explosiones demográficas en el futuro próximo. Con una población actual que supera 1 300 000 habitantes se prevé una futura disminución de este número.

Sin embargo, la baja presión de crecimiento demográfico no ha sido obstáculo para la expansión poblacional hacia la periferia de la ciudad y el resto del área metropolitana. De acuerdo con el plan este fenómeno se debería a las tendencias del mercado inmobiliario y a la insuficiencia de las políticas habitacionales. Las consecuencias de esta situación se manifiestan en una indefinición del límite urbano acompañado del incremento de asentamientos irregulares desprovistos de infraestructura adecuada. Por otra parte los límites de la ciudad comienzan a superponerse con las zonas rurales productivas, poniendo en peligro su preservación.

Montevideo resulta ser una ciudad de baja densidad y es por ello que dentro de las propuestas del Plan se considera la redensificación y recuperación de las áreas centrales, considerando que estas áreas ya están dotadas de infraestructura.

Los grandes desafíos del Plan Montevideo son por consiguiente: i) formular una propuesta orientadora del proceso urbano y territorial que tienda hacia un desarrollo armónico y sostenible, recalificando los recursos naturales, las infraestructuras y las construcciones existentes y ordenando las actividades de impacto físico; ii) establecer las bases para reglar la actividad privada en coordinación con la actividad pública en cuanto al ordenamiento de la ciudad; y iii) definir un marco de condicionantes de carácter económico, demográfico y ambiental claro, preciso y flexible.

El desarrollo reciente del área metropolitana de San Salvador, con una población aproximada de 1 600 000 habitantes, se caracteriza por la rapidez y la magnitud de la expansión urbana, con las graves consecuencias que tal expansión ha provocado en los equilibrios sociales y económicos, en el ambiente natural y construido, y en la calidad de vida urbana en general.⁷

En la actualidad los flujos migratorios de las otras zonas del país continúan dirigiéndose hacia el área metropolitana de San Salvador con los consecuentes fenómenos de concentración de población, actividades productivas, servicios e inversiones, déficit habitacional y dotación inadecuada de servicios básicos (que de acuerdo con el PLAMADUR supera el 50% del nivel considerado aceptable).

El patrón de ocupación territorial se caracteriza por ser horizontalmente expansivo con una baja densidad del uso de suelos (200 hab/ha aproximadamente) y con un marcado desequilibrio en el uso del suelo. El fortalecimiento continuo de la estructura monocéntrica del sistema de asentamientos del área metropolitana de San Salvador conjuntamente con el uso desequilibrado del área urbanizada han llevado a que el centro de la ciudad se vea cada vez más deteriorada funcionalmente. La expansión de la periferia metropolitana por otra parte, ha llevado a la pérdida de los suelos de producción agrícola.

Los mayores desafíos del PLAMADUR-AMSSA consisten en lograr transformar San Salvador en una ciudad metropolitana organizada, constituida por centros urbanos coordinados entre sí y funcionalmente equilibrados, con áreas habitacionales dotadas de servicios básicos, con una clara identificación de lugares destinadas a asentamientos productivos, áreas de protección ambiental y un sistema de parques urbanos. Todo ello con el objeto de convertirse en un centro metropolitano promotor del desarrollo no sólo en el ámbito nacional sino también a escala de la región centroamericana.

⁷ Se encuentra en proceso de formulación un estudio denominado “Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés”, que tiene por objeto revertir la tendencia al desborde del crecimiento del área urbanizada del Gran San Salvador en dicho valle que ha sido el área de industrialización más dinámica del país en los últimos años. Este Plan se desarrolla como una experiencia piloto en el marco del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

III. Contenidos de los planes

En primer lugar, en el siguiente capítulo se intenta determinar cuáles son los principios que informan los planes y se señala cuales son los objetivos que les sirven de guía. En segundo lugar se distinguen cuales son los elementos de planificación estructurales y los elementos estratégicos o flexibles en los planes de O.T. En tercer lugar se realiza un análisis pormenorizado de los principales instrumentos de ordenación o planeamiento, gestión, ejecución, y financiamiento de los planes en estudio. Se intenta establecer en qué modo estos instrumentos dan cuenta de las innovaciones producto de la adhesión al concepto de la flexibilidad y cómo se definen las prioridades adoptadas por cada uno de ellos.

1. Principios y objetivos en los planes

La flexibilidad exige establecer ciertas bases o principios inamovibles que le sirvan de fundamento y a partir de los cuales se puedan realizar cambios y redireccionar la planificación toda vez que sea necesario. El plan de O.T. se desarrolla en concreto a través de la postulación de una serie de objetivos (o lineamientos estructurales) a cumplir en el corto, mediano y largo plazo.

Los principios generales que informan los planes de O.T. en estudio son el desarrollo social, el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. La determinación de cuáles son los principios que se ven privilegiados en cada plan y cuál es su grado de inamovilidad son imprescindibles para sentar las bases de la planificación general y consecuentemente de la planificación derivada.

El Plan Montevideo señala como principios esenciales adoptados el desarrollo económico-social y el disfrute equitativo de un medio ambiente urbano y natural. Del mismo modo, destaca el principio de solidaridad en cuanto a los beneficios y cargas derivados del planeamiento y de la acción urbanística.

En cuanto al principio de equidad señala que los nuevos instrumentos que se diseñan en el Plan pretenden garantizar la eliminación de las desigualdades entre los propietarios que se verán afectados por los distintos proyectos que se desarrollen por la planificación urbana, con el objeto de garantizar mecanismos adecuados de equidistribución. Se reconoce además que el mercado no puede por sí solo producir la ciudad económicamente eficaz, ni la planificación por ella misma permite alcanzar una ciudad socialmente equitativa.

Los objetivos particulares establecidos en el anteproyecto del Plan Montevideo dicen relación con:

- Evitar la expansión urbana innecesaria y estimular la redensificación de áreas dotadas de infraestructura urbana;
- Articular la ciudad a nivel metropolitano a través de redes de comunicación e infraestructura;
- Proveer al desarrollo sostenible de las actividades productivas agropecuarias, industriales y del sector servicios;
- Preservar las condiciones naturales de los suelos productivos y proteger los ecosistemas;
- Preservar el patrimonio arquitectónico y urbanístico;
- Erradicar las manifestaciones de marginalidad urbana;
- Estimular la reedificación, redensificación y recuperación de las áreas centrales de la ciudad y preservar las áreas características de la ciudad;
- Propiciar una relación armónica entre la ciudad y el puerto;
- Proponer una estructura jerarquizada y global de red viaria, estableciendo un sistema integrado de transportes públicos de pasajeros y de carga;
- Coordinar el plan estratégico Montevideo con otros planes coetáneos y en espacial con el plan director de saneamiento;
- Impulsar y proponer la ejecución de proyectos que se consideran estratégicos estableciendo prioridades de intervención por los mayores beneficios que logren sobre la ciudad globalmente considerada, actuando como inductores de otras actuaciones.

El Plan Bogotá establece dentro de sus prioridades el aprovechamiento territorial equilibrado, equitativo y eficiente. Postula como fines previsibles a largo plazo la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana. Sostiene que el fin principal del ordenamiento del territorio es prever la dotación adecuada, oportuna y eficiente de los bienes públicos, así como su distribución equitativa y equilibrada para el uso de la población.

El O.T. así planteado, se apoya por lo tanto en un concepto de equidad⁸ aplicado a la distribución de los beneficios y las cargas que genera el desarrollo urbano. Las prioridades están

⁸ La equidad social en este contexto se entiende como un principio general que orienta las intervenciones de la administración para asegurar igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios urbanos, en particular la vivienda, así como la proximidad necesaria para acceder a los servicios colectivos urbanos de salud, educación, bienestar cultura y a las oportunidades de empleo.

dirigidas a la articulación de las políticas de vivienda, suelo e infraestructuras sobre la base del interés social.

El Plan Bogotá establece una serie de objetivos generales respecto de los cuales se adoptan una serie de políticas de largo plazo. Dichos objetivos en resumen son los siguientes:

- Objetivo regional, que consiste en propiciar la construcción de un modelo regional sostenible.
- Objetivo ambiental, que consiste en promover un modelo territorial sostenible y el mejor aprovechamiento y manejo adecuado de los recursos naturales.
- Objetivo rural, que consiste en fortalecer el territorio rural e integrarlo de manera funcional al Distrito Capital y a la región, preservando su riqueza natural y aprovechando sus oportunidades.
- Objetivo económico, que consiste en organizar el territorio, aprovechando sus ventajas comparativas para lograr una mayor competitividad.
- Objetivo social, que consiste en promover la equidad territorial para garantizar la oferta de bienes, y servicios urbanos a todos los ciudadanos.
- Objetivo físico, que consiste en orientar y concentrar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de los fines de sostenibilidad ambiental, equidad social, eficiencia económica y convivencia social, relacionados con el reordenamiento del territorio.
- Objetivo de participación ciudadana, que consiste en fomentar y cimentar una cultura urbana en los ciudadanos, consistente en promover una visión compartida sobre el futuro de la ciudad y el territorio.

El PLAMADUR-AMSSA no señala expresamente cuáles son los principios rectores de sus postulados. Sin embargo, la cuestión social (especialmente el tema de la vivienda social) y la sustentabilidad ambiental se distinguen como sus principios esenciales.

Objetivos del plan de O.T.

- Definir la organización completa y específica del territorio del AMSSA, delimitando las áreas urbanizadas y urbanizables, así como las áreas no urbanizables.
- Definir el sistema de movilización del AMSSA, con referencia a los estudios del Plan maestro de transportes.
- Diseñar el “Sistema de asentamientos” del AMSSA y delimitar las áreas en las cuales el plan de O.T. se aplica a través de los planes urbanísticos de ejecución (plan de rescate del centro de la ciudad, plan de mejoramiento de los barrios con servicios públicos, plan integrado de áreas abiertas).
- Identificar las áreas, los edificios y los complejos que constituyen el sistema histórico-cultural y que, por lo tanto, deben ser sometidos a una reglamentación adecuada de protección y de uso.
- Reglamentar atentamente con recomendaciones gráficas y normativas, lo establecido en el plan de ordenamiento ambiental, plan de O.T. y plan integrado de áreas abiertas, teniendo en cuenta el riesgo sísmico, hidrogeológico, y las normas higiénico sanitarias.

2. Elementos de planificación estructurales y elementos estratégicos o flexibles en los planes de ordenamiento territorial

El Plan Montevideo se presenta como el nuevo instrumento que la ley ha establecido para recuperar la función planificadora poniendo en marcha novedosos instrumentos de gestión y control. En la presentación del documento aprobado, se señala que no asume sólo las características propias de un plan general de ordenamiento al estilo tradicional, sino que también integra la perspectiva estratégica. De esta manera, el plan se sitúa simultáneamente entre dos modalidades de la planificación física: la reguladora y la estratégica.

Los elementos de planificación estratégica en el Plan Montevideo, a diferencia de la planificación tradicional, permiten asumir la pluralidad de actores, las nuevas tendencias y los cambios y también permiten admitir que las tendencias establecidas en el plan puedan sufrir discontinuidades o incluso ser replanteadas por otras nuevas.

Los principales fundamentos estratégicos del plan se encuentran avalados en los procesos de descentralización político-administrativa y de participación social y en la creación del plan zonal como una nueva figura de planificación adecuada a la escala de acción municipal.

El modelo territorial propuesto se apoya en dos conceptos generales que se establecen como base de la planificación. El primer elemento corresponde a las “estructuras y sistemas territoriales”,⁹ cuyos principales componentes son: la red vial jerarquizada, las redes de infraestructura básica, el sistema de espacios verdes, las centralidades y los equipamientos. El segundo elemento corresponde a la “zonificación primaria” que permite dividir el territorio departamental en suelo urbano, suelo suburbano o potencialmente urbanizable y suelo rural.

Estos dos conceptos generales constituyen los principales elementos estructurantes del modelo territorial basados en la experiencia de la planificación tradicional.

Las estructuras y sistemas territoriales, de carácter “sistémico” producen la integración y cohesión del conjunto. Conforman las redes de soporte funcional de la ciudad y por ende constituyen el medio principal de acción para el ordenamiento urbano. La formulación de los sistemas generales lleva implícita la programación y priorización de la intervención pública en la ciudad, como principal agente a cargo de su gestión.

La zonificación viene a constituir en la práctica una distinción de áreas para su tratamiento diferenciado según sus características constitutivas y sus necesidades presentes.

Es justamente a partir de la zonificación que el plan desarrolla una serie de instrumentos, unos conceptuales y otros operativos, que constituyen innovación del plan y dan cuenta del componente de flexibilidad, antes señalada. Estos instrumentos estructuran diferentes niveles de planeamiento urbano. Por lo tanto, la zonificación fundamento de los instrumentos de gestión y ejecución en la utilización del suelo, se presenta como un elemento base tomado de la planificación tradicional pero con una innovación estratégica.

Los instrumentos del Plan Montevideo desarrollados a partir del concepto de la zonificación primaria que dan cuenta de la flexibilidad como elemento de innovación son en términos genéricos: el sistema de instrumentos de planificación (que establece diferentes niveles de planeamiento urbano); el sistema de instrumentos de gestión del suelo (regula la utilización del suelo conforme al

⁹ Las estructuras y sistemas territoriales se definen como un conjunto de propuestas de estructuración y de ordenación que abarca toda la ciudad y el territorio y que constituyen el marco de referencia general de las múltiples y diversas actuaciones e intervenciones urbanas” (Plan Montevideo, 1998-2005, p. 167).

plan) y el sistema de instrumentos de ejecución del plan (materializa la normativa a través de la acción de los agentes públicos y privados).

En el caso del Plan Bogotá, el modelo existente antes del plan en estudio se caracterizaba por un ordenamiento construido exclusivamente a partir de sólo uno de los componentes de la estructura urbana; las piezas o áreas urbanas. Se consideraban como piezas urbanas un área central única, el tejido residencial y las áreas de actividad especializada.

El componente no considerado y que no actuaba dinámicamente dentro del modelo es el relativo a los sistemas generales o redes estructurantes. De esta manera el modelo de O.T. veía limitada su capacidad de ordenar la ciudad, toda vez que carecía de la articulación de las piezas urbanas con la accesibilidad y movilidad (sistemas de transporte y vías), la disponibilidad de espacios públicos y la adecuada provisión de equipamiento e infraestructuras básicas.

El nuevo modelo de ordenamiento asumido por el Plan Bogotá comprende una serie de criterios tradicionales e innovadores. El plan reconoce expresamente la diferencia entre los componentes “coyunturales y flexibles” y aquellos componentes que afectan y estructuran el territorio a largo plazo.

De acuerdo con la experiencia pasada, la estructura urbana que contempla el nuevo Plan Bogotá se encuentra constituida por los dos componentes principales: los “Sistemas Generales” y las “Piezas Urbanas”.

Los Sistemas Generales, son las redes que relacionan y soportan funcionalmente las actividades urbanas, componen la estructura básica de la ciudad y definen el urbanismo primario.¹⁰ El Plan Bogotá presta especial atención a la construcción de los Sistemas Generales concebidos como la base indispensable para el desarrollo urbano, con especial atención dada a la importancia de la actuación pública. Estas operaciones urbanas estructurantes para el territorio se conciben dentro del plan en el marco de una coordinación de la inversión pública con los proyectos del sector privado. Se busca como fin último el que los equipamientos se conviertan en los elementos primarios del ordenamiento del territorio.

Las Piezas Urbanas son los grandes territorios que integran el área urbana, los cuales se diferencian entre sí por la intensidad y distribución de los usos sobre su tejido, las formas en que estos se manifiestan y la dinámica urbana que generan, en relación con su composición geográfica. Se constituyen como partes diferenciadas de la ciudad que cuentan con un manejo particular en el plan.

Las Piezas Urbanas están formadas por las áreas de centralidad, los tejidos residenciales y las áreas de expansión. Permiten definir la estructura de localización de las actividades en el territorio, buscando el aprovechamiento e las estructuras físicas existentes y desarrollar una articulación eficiente entre las actividades urbanas y los sistemas generales. Es un instrumento que se adopta reconociendo la magnitud geográfica de la ciudad y la necesidad de un planeamiento diferenciado a diferentes escalas.

El modelo de ordenamiento adoptado por el Plan Bogotá, a través de sus instrumentos, intenta, por lo tanto, establecer una relación coherente entre las piezas urbanas en que se divide la ciudad y los proyectos de construcción de los sistemas generales.

El ordenamiento simultáneo de las Piezas Urbanas y de los Sistemas Generales se hace mediante “Actuaciones Estratégicas” que pretenden consolidar áreas específicas de la ciudad. Son

¹⁰ Los sistemas generales son: el sistema vial; el sistema de transporte; el sistema de acueducto; el sistema de saneamiento básico; el sistema de energía eléctrica; el sistema de energía eléctrica; servicio de alumbrado público; el sistema de telecomunicaciones; el sistema de gas natural domiciliario; el sistema de equipamientos urbanos; y el sistema de espacio público construido: parques y espacios peatonales.

justamente estas actuaciones estratégicas las que dan cuenta del componente de flexibilidad del plan que constituyen desde ya una elección de prioridades en la forma de operaciones seleccionadas.¹¹

El PLAMADUR-AMSSA está concebido como un plan estratégico de acuerdo a las concepciones modernas de la planificación. Su implementación parte de la idea de un proceso continuo y flexible de establecimiento de acuerdos abiertos y renovables entre los distintos actores.

La base estructural del PLAMADUR-AMSSA estaría dada por una organización policéntrica del territorio del área metropolitana de San Salvador donde se identifican:

- Cinco subsistemas urbanos a conservar, claramente separados, para los cuales se debería proponer intervenciones urbanísticas unitarias e integradas: subsistema norte, oriente, central, occidental y sur;
- Un sistema de “centros urbanos y de barrios”, que tendrán que ser recalificados o rediseñados, con el objetivo de disminuir la presión en el área central de San Salvador;
- Un nuevo sistema vial primario reordenado para el desarrollo del nuevo sistema urbano propuesto;
- Un sistema de nuevos asentamientos urbanos integrados, con sus actividades industriales, comerciales y de servicios.

El componente de flexibilidad del PLAMADUR-AMSSA se configura sobre la base de la proposición de un sistema integrado de planes ejecutivos, que se desarrollan a partir del Plan de Ordenamiento Ambiental y del Plan de O.T. Se definen en consecuencia, instrumentos de “planificación física” en la forma de planes de “área” destinados al rescate del centro ciudad y algunos planes piloto para el mejoramiento de los barrios y para la protección y utilización con fines sociales de las áreas no edificadas. Se definen también planes piloto de “sector” destinados al manejo de los desechos sólidos y al saneamiento de las aguas residuales.

3. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Montevideo

a) Instrumentos de ordenación o planeamiento en el Plan Montevideo

Dentro de los objetivos particulares del anteproyecto del Plan Montevideo se contempla el impulsar y proponer la ejecución de proyectos que se consideran estratégicos estableciendo “prioridades de intervención” por los mayores beneficios que logren sobre la ciudad globalmente considerada, actuando como inductores de otras actuaciones.

De acuerdo con el proyecto aprobado del Plan, la determinación de estas prioridades se basa en la distinción de áreas para tratamiento diferenciado de acuerdo con sus características constitutivas y sus necesidades presentes. A partir de estas premisas es posible distinguir las “Áreas de Promoción”¹² y los “Planes Especiales de Significado Estratégico”¹³ que se presentan como la mayor innovación en la gestión dentro del Plan General.

¹¹ Entre estas operaciones se enfatizaron aquellas tendientes a consolidar los elementos estructurantes de la forma urbana —el centro metropolitano, las centralidades zonales— y a superar los atrasos más notorios en las infraestructuras y los equipamientos en el desarrollo de la ciudad, que obstaculizan el desarrollo futuro: el transporte, el saneamiento y la vivienda social.

¹² Las Áreas de Promoción se definen en el plan como “unidades geográficas, objeto de intervención urbana prioritaria, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y se impulsarán mediante distintos programas y planes ya sean sectoriales y/o especiales”.

Las Áreas de Promoción y los Planes Especiales¹⁴ son planes específicos, parte integrante del modelo urbano/territorial general. Son “apuestas por conseguir objetivos globales”, que se caracterizan por tratarse de una actuación en una pieza urbana cuyos impactos positivos pueden desencadenar otras acciones obrando en un espacio más amplio. Se trata de intervenciones específicas en cuanto a un “sector” detallado o a una “temática” particular dirigidas a implementar una propuesta global.

La puesta en marcha de estas áreas de promoción depende en gran medida de la concertación de los diferentes actores urbanos y territoriales especialmente entre iniciativas públicas y privadas. Es por ello que la concertación público-privado se constituye en el mayor gestor de esta modalidad.

En la designación de áreas de promoción y su desarrollo prioritario se conjugan aspectos relativos a su ubicación estratégica, sus papeles e interrelaciones con el resto del territorio, así como la identificación de áreas de oportunidad, tanto en la dimensión territorial como en los aspectos operativos, además de su potencialidad como inductor de cambios.

En cuanto a los criterios de designación de estas áreas, el denominador común es la necesidad de intervenir, orientar y promover su desarrollo, mediante los diversos actores territoriales con carácter prioritario en:

- Zonas deprimidas, con importante deterioro ambiental o paisajístico o con carencias estructurales importantes;
- Zonas de alto valor patrimonial-ambiental que requieran de una importante inversión en el mantenimiento, recuperación y potenciación de los valores originales, y en el acondicionamiento del espacio público;
- Tejidos intermedios de muy escasa dinámica y calidades urbanas medias, con posibilidades de densificación.

El Plan Montevideo señala que esta designación no es exhaustiva ni definitiva, y puede ser objeto de revisiones o de futuras incorporaciones considerando el valor experimental de este instrumental urbanístico novedoso (de carácter flexible), por lo que requerirá una evaluación periódica de sus resultados.

b) Instrumentos de gestión y ejecución en el Plan Montevideo

El Plan Montevideo destaca la importancia de crear las garantías de su ejecución e implementación práctica, y para ello, señala que se requiere de nuevos instrumentos de gestión y ejecución. Se trata de nuevos instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos que pasan a formar parte intrínseca del Plan, posibilitando su ejecución y adaptando sus propuestas a la dinámica relación entre el plan y el desarrollo real de la ciudad.

El modelo territorial adoptado de naturaleza abierta y flexible desarrolla las determinaciones y contenidos del plan a través de instrumentos, de carácter parcial o sectorial, hasta el grado suficiente para su ejecución o aplicación. Los nuevos instrumentos de gestión posibilitan un proceso de planificación con figuras propias del planeamiento derivado como son: los planes especiales de ordenación, los planes sectoriales y los planes zonales.

¹³ Los planes especiales tienen un carácter más concreto que las áreas de promoción y se distinguen básicamente por tratarse de una intervención física y de inversión pública sobre el espacio público, para obtener la revitalización de diversas áreas y la consecución de importantes equipamientos o espacios libres a nivel ciudad.

¹⁴ El Plan Especial “Arroyo Miguelete” ya ha sido elaborado por la Intendencia Municipal de Montevideo.

Las áreas de promoción y los planes especiales de significado estratégico (como principales instrumentos de ordenación del plan) podrán ser implementados mediante los siguientes instrumentos:

- Planes de Actuación Urbanística: son los planes que tienen por objeto que la ordenación y urbanización de terrenos zonificados como suburbanos o potencialmente urbanizables cuenten con los sistemas y estructuras (dotación de servicios y equipamientos, y obras de infraestructura) exigidas por la ordenación general.
- Planes Especiales de Ordenación: son los planes referidos a estudios parciales del territorio departamental, y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una dimensión más concreta.
- Planes Zonales: son los planes que tienen por objeto desarrollar y precisar las determinaciones estructurales del Plan a escala zonal, pero no podrán modificar ninguno de sus contenidos.
- Planes Sectoriales: son los planes que desarrollan un tema o aspecto específico dentro de las estructuras y los sistemas del territorio departamental.
- Normas Complementarias: su objeto es regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por el Plan General.
- Proyecto Urbano de Detalle: son las figuras de planeamiento mediante las cuales es posible completar y definir alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes, en desarrollo del Plan, así como de planes especiales de ordenación y planes zonales.

c) Instrumentos de financiamiento en el Plan Montevideo

El Plan Montevideo no contempla nuevos instrumentos de financiamiento. Sin perjuicio de ello, desarrolla un estudio económico-financiero basado esencialmente en los ingresos presupuestarios y en la hipótesis de obtener préstamos y financiamiento, todo ello con el objeto de determinar la viabilidad del plan.

4. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el Plan Bogotá

a) Instrumentos de ordenación o planeamiento en el Plan Bogotá

La elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial ha permitido a Bogotá de recuperar la tarea de planificación de su territorio y desarrollar nuevos instrumentos de ordenamiento.

Para comprender el modelo propuesto y las prioridades asumidas por el Plan Bogotá es necesario hacer un recuento de los grandes problemas pendientes que sufre la ciudad. El esquema vigente en Bogotá antes del plan actual ocasionó la pérdida de la calidad de la estructura urbana, lo que se tradujo en el atraso de los sistemas generales, transporte, vías, equipamiento, saneamiento y el escaso desarrollo de las políticas territoriales, ambientales, sociales y urbanas.

El Plan Bogotá establece que la estructura de la ciudad en su complejidad requiere de un manejo diferenciado, priorizando de acuerdo a las necesidades reales de la ciudad. Para ello se propone identificar claramente cuáles son las “zonas” y “temáticas” urbanas que en la ciudad requieren un tratamiento especial o preferencial. Destacan en este sentido aquellos temas que no

pueden ser dejados a las reglas simples del mercado, como por ejemplo, el manejo de zonas con valores patrimoniales y la vivienda de interés social.

Las estrategias de ordenamiento del territorio urbano jerarquizan (estableciendo prioridades) las actuaciones claves propuestas por el Plan de O.T. destinadas a orientar la transformación y ordenamiento de Bogotá. Permiten establecer un tránsito entre el modelo territorial (guía abstracta y referencia) y los instrumentos concretos del Plan. Dichas estrategias dicen relación con:

- La estructura actual —complementada, reordenada y redensificada dentro de parámetros admisibles— constituye el soporte básico del ordenamiento futuro.
- La articulación de las acciones prioritarias contempladas en el presente plan con los programas en curso en transporte, equipamientos, desmarginalización de áreas de origen informal, promoción de suelo para vivienda social y proyectos de recuperación del espacio público.
- El diseño y priorización de intervenciones selectivas de mayor escala que articulan proyectos de diversa índole —infraestructura, equipamiento, espacio público y espacio privado— que desempeñan un papel direccional en el reordenamiento de las piezas urbanas y los sistemas generales.
- La identificación de actuaciones selectivas puntuales y de pequeña escala, para intervenir núcleos o zonas claves de las áreas centrales, los tejidos residenciales o los sistemas generales de la ciudad.
- Las intervenciones del plan en una zona tienen objetivos precisos que deben iluminar el tipo de proyectos a realizar y permiten identificar áreas de oportunidad para el desarrollo de proyectos por parte del sector privado. Este conjunto de acciones forma operaciones estructurantes que son la base de gestión del presente plan.

Las prioridades así establecidas se traducen en nuevos instrumentos y en nuevas figuras de planeamiento, en nuevas relaciones público-privados y en definitiva en la proposición de una nueva forma de gestión de desarrollo urbano.

El énfasis está puesto en aquellas operaciones tendientes a consolidar los elementos estructurantes de la forma urbana (el centro metropolitano, las centralidades) y a superar los atrasos más notorios en las infraestructuras y los equipamientos en el desarrollo de la ciudad, que obstaculizan el desarrollo futuro: el transporte, el saneamiento y la vivienda social.

Los proyectos o programas prioritarios para el Plan de O.T. se establecen en la práctica a través de tres “Proyectos Estructurantes” de acuerdo con las definiciones de la Ley N° 388 de 1997, que son los ejes principales de actuación urbanística en el largo plazo. Estos proyectos se refieren a tres temas básicos: vivienda, transporte y espacio público, y se desarrollan tanto en el componente urbano como en el componente rural del plan.

Los proyectos estructurantes de acuerdo con el Decreto de aprobación del Plan Bogotá comprenden:

- La oferta de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria, que permita disminuir y eliminar la producción informal de vivienda para los estratos más pobres de la población.
- La construcción de un sistema integrado que garantice a los ciudadanos y al desarrollo de sus actividades productivas una movilidad funcional dentro del territorio y en sus relaciones con la región y el país.

- La mejora de las condiciones de funcionalidad y apropiación de la ciudad por todos los ciudadanos dando prioridad al peatón, y a la creación de nuevos espacios que faciliten el contacto ciudadano, mejoren la convivencia e impulsen su reconocimiento como colectividad y de pertenencia a un territorio. Incluye el desarrollo de un amplio conjunto de proyectos de diferentes escalas y características, que permitan configurar un sistema de espacio público articulado a la estructura ecológica principal y garantizar que las diferentes intervenciones se concatenen y potencien.

Un instrumento novedoso contemplado en el Plan Bogotá es el denominado “Plan Parcial”. Se trata de un instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del Plan de O.T. para áreas determinadas del suelo urbano y para áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Se trata de una figura de planeamiento obligatoria para la incorporación de nuevas tierras al desarrollo, que permite definir el tamaño y condiciones mínimas que deben tener los predios que van a incorporarse al desarrollo urbano, con el fin de que el nuevo suelo urbano cuente con las vías, equipamientos y usos adecuados.

Otro instrumento de planeamiento con carácter novedoso en el Plan Bogotá corresponde a las denominadas “Unidades de Planeamiento Zonal”. Se definen como unidades territoriales conformadas por un barrio o conjunto de barrios tanto en suelo urbano como en suelo de expansión, que mantienen unidad morfológica o funcional. Estas unidades son un instrumento de planeamiento a escala zonal y vecinal, que condicionan las políticas generales del Plan en relación con las condiciones particulares de un conjunto de barrios. El planeamiento zonal se basa en la identificación de zonas homogéneas de la ciudad que permitan definir un tratamiento acorde con sus condiciones.

b) Instrumentos de gestión y ejecución en el Plan Bogotá

La gestión y desarrollo del modelo de O.T. propuesto implica realizar actuaciones urbanísticas que permitan ejecutar el Plan de Ordenamiento. Esto se debe efectuar a través de la elaboración de proyectos y programas donde participan entidades tanto públicas como privadas que permitan promover la inversión en temas y áreas prioritarias para la ciudad.

La puesta en marcha del modelo de O.T. implica realizar una serie de “Actuaciones Urbanísticas”¹⁵ específicas referidas a precisar el ordenamiento general definido en el Plan, mediante intervenciones en el territorio, ya sea en los sistemas generales, como en los proyectos de sectores que se consideran prioritarios.

La ejecución del Plan de Ordenamiento compromete actuaciones públicas, privadas o mixtas, enmarcadas y articuladas por los objetivos y metas propuestas por el Plan. Las actuaciones públicas se realizan a través de “Proyectos y Programas” de actuación pública y las privadas se regulan por las “Normas Urbanísticas”.

La actuación pública se lleva a cabo en dos tipos de intervenciones:

- Los “proyectos” se concretan en acciones específicas de inversión pública o mixta de acuerdo con las orientaciones y definiciones de ordenamiento del Plan en lo que tiene que ver con la construcción de los sistemas generales: vías y transporte, agua potable, saneamiento básico, equipamientos, parques y espacios públicos.
- Los “programas” articulan las normas e intervenciones necesarias en el desarrollo de tres temas en que la actuación pública (articulada a la actuación privada) se ha

¹⁵ Las Actuaciones Urbanísticas son las actividades que se ejecuten conforme a la ley, adoptadas, aprobadas o autorizadas por la autoridad competente, que impliquen un proceso concreto de transformación del suelo o de su infraestructura o una modificación de los usos específicos del mismo.

considerado fundamental para cumplir las metas definidas en el modelo de ordenamiento territorial: patrimonio cultural, vivienda y renovación urbana.

Para la ejecución de los proyectos y programas, la administración puede utilizar diferentes “Instrumentos de Actuación”¹⁶ como por ejemplo: la expropiación o la enajenación voluntaria de predios, las unidades de actuación, el reajuste de tierras, la integración inmobiliaria. Los instrumentos de actuación específicos se contemplan en el “Programa de Ejecución”.¹⁷

Las Normas Urbanísticas son los instrumentos de regulación de la actuación privada y definen para cada una de las zonas caracterizadas los usos del suelo y los tratamientos urbanísticos.

Los usos del suelo establecen las actividades que pueden desarrollarse en cada una de las áreas de actividad en que divide la ciudad. Los tratamientos tienen por objetivo orientar la intervención en las estructuras urbanas, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente.

La actuación privada se lleva a cabo a través de dos figuras de actuación específicas: la urbanización y la construcción.

Finalmente el Plan Bogotá define las “Operaciones Estructurantes”, como instrumentos de ejecución novedosos en el plan, se definen como el conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada Pieza Urbana, necesarias para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión pública e incentivando la inversión privada. Por lo tanto, se trata de intervenciones integrales, compuesta por proyectos y programas, que obedecen a objetivos generales de ordenamiento a largo plazo.

c) Instrumentos de financiamiento en el Plan Bogotá

El Plan Bogotá define los instrumentos de financiamiento como los medios que le permiten a la administración obtener los recursos necesarios para ejecutar las actuaciones urbanísticas y los programas, los proyectos o las obras de urbanismo o de edificación respectivas, para adquirir los inmuebles y demás bienes que se requieran para los mismos propósitos, y para compensar las cargas a favor de los afectados por decisiones administrativas que se adopten en materia de urbanismo.

El Plan contempla como instrumentos de financiamiento con carácter más novedoso:

- La “Participación en la Plusvalía”. Este instrumento, considerado como un gran avance en la legislación territorial, tiene su origen en la Constitución Política y se establece en la Ley N° 388 de Desarrollo Territorial de 1997. Su objetivo es garantizar el derecho al espacio público y asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial. Señala que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.
- Los “Pagarés de Reforma Urbana”. Son instrumentos de deuda pública cuyo objeto es financiar la adquisición de inmuebles por parte de las entidades públicas que los requieran para destinarlos a cualquiera de las finalidades determinadas en la ley.

¹⁶ De acuerdo con el artículo 449, los Instrumentos de Actuación Urbanística son los medios que permiten a las entidades públicas del Distrito Capital dentro sus competencias: asumir, dirigir, imponer, coordinar, impulsar, promover o concertar, según el caso, la realización efectiva de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, previstas en el presente Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

¹⁷ El Programa de Ejecución define, con carácter obligatorio, las actuaciones urbanísticas y las operaciones urbanas contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y que la administración distrital de turno debe ejecutar hasta la terminación de su período constitucional.

- Los “Bonos de Reforma Urbana”. Son instrumentos de deuda pública cuyo objeto es financiar la ejecución de obras de urbanismo en proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística, o el mejoramiento y rehabilitación de viviendas de interés social, construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de redes de infraestructura urbana y saneamiento ambiental.

5. Instrumentos de innovación y la adopción de un régimen de prioridades en el PLAMADUR-AMSSA

a) Instrumentos de ordenación o planeamiento en el PLAMADUR-AMSSA

El gran instrumento de planeamiento en el Plan Maestro es el denominado “Esquema Director”, que define los objetivos, directrices y estrategias de su desarrollo y traduce en términos físicos y territoriales las elecciones programáticas fundamentales del conjunto de planes y programas que conforman el PLAMADUR.

El Esquema Director define simultáneamente el ordenamiento general y las reglas de transformación del territorio del Área Metropolitana de San Salvador, formulando las modalidades en las cuales se podrá articular la estructura urbana, la protección y la conservación del medio ambiente y el sistema de movilidad.

Los principales componentes del Esquema Director son:

- El Ordenamiento Territorial: que define estrategias generales y específicas para el desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Salvador a través de la ordenación y la localización de las actividades urbanas, habitacionales, industriales, recreativas, institucionales y comerciales, mediante la regulación de los usos del suelo y de la edificación.
- El Ordenamiento Ambiental: dirigido a la programación y valorización del uso del suelo no urbanizable y a la gestión de los recursos naturales del territorio del Área Metropolitana de San Salvador.
- El Sistema Vial: dirigido a la definición de un diseño unificado de la red vial, que sirva de soporte a las estrategias de desarrollo propuestas y que brinde una solución a los principales problemas actuales de circulación.

b) Instrumentos de ejecución en el PLAMADUR-AMSSA

El Esquema Director del PLAMADUR-AMSSA se aplica a través de los planes urbanísticos de ejecución.¹⁸ Estos planes se caracterizan por apuntar al desarrollo de ciertas “áreas” o de ciertos “sectores”, reflejando de esta manera cuales son las prioridades elegidas.

Los “Planes Especiales de Área” están dirigidos a la protección, conservación, recalificación o mejoramiento del medio urbano y ambiental, de las áreas abiertas y de conjuntos de interés histórico arquitectónico. Son: el Plan de rescate del centro ciudad, el Plan de mejoramiento de barrios y el Plan integrado de áreas abiertas.

¹⁸ De acuerdo al modelo propuesto, estos planes se apoyan a su vez en los Programas de inversión estratégica y de fortalecimiento institucional.

Los “Planes y Programas Sectoriales” se configuran como especificaciones operativas de las previsiones y prescripciones del Esquema Director y como un sistema de acciones programáticas a ser aplicadas a los bienes del territorio de especial importancia. Son: el Programa para el manejo de los desechos sólidos y el Programa de saneamiento de las aguas residuales.

El Plan de O.T. por su parte, se implementa mediante la formulación y ejecución de:

- Planes de desarrollo municipales, que tienen por objeto desarrollar los principios y determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial en el propio territorio municipal (o de la agrupación de municipios de acuerdo con los subsistemas), así como aplicar y ejecutar la normativa territorial.
- Planes urbanísticos ejecutivos, que son los planes de rescate del centro ciudad, planes de mejoramiento de barrios, planes integrados de áreas abiertas, planes de reestructuración urbanística, planes parciales en suelo programado y planes especiales.
- Planes de lotificación privada, que son obligatorios para los nuevos asentamientos residenciales y productivos, en las áreas específicamente indicadas en los planos del Plan de Ordenamiento Territorial.

c) Instrumentos de financiamiento en el PLAMADUR-AMSSA

El PLAMADUR-AMSSA, propone la elaboración de un Programa de inversión estratégica para el desarrollo de sus planes y programas. Se presenta como un programa económico de aplicación del Plan que proporciona indicaciones de las prioridades, las fuentes de financiamiento y las hipótesis de factibilidad en el tiempo.

6. Instrumentos de seguimiento, revisión y vigencia en los planes

La máxima expresión de la flexibilidad de un Plan la constituyen los procesos de seguimiento, revisión y modificación. Los instrumentos de revisión y modificación otorgan continuidad a la flexibilidad del plan a través de la adecuación de los instrumentos que lo hacen operativo. Los instrumentos de seguimiento o monitoreo por su parte sirven como antecedente para la revisión y eventual ajuste del Plan.

La vigencia del plan unida a los plazos de revisión también cumple un rol determinante en cuanto a la posibilidad y a la oportunidad de llevar adelante los procesos de ajuste y modificación de los planes.

El Plan Montevideo reconoce la dificultad de superar la aleatoriedad y descoordinación en el desarrollo de las determinaciones del plan y la dificultad de reducir sus actuaciones a plazos formales. Pretende como norma jurídica imponerse al azar y a la coyuntura, previendo el futuro de la manera más adecuada posible. Es por ello que contempla mecanismos adecuados que aseguren el seguimiento y la retroalimentación del plan. El proceso de seguimiento del Plan apunta a asegurar la realización ordenada de las actividades y trabajos previstos y a registrarla desde la perspectiva del Plan.

“Al igual que los procesos de planificación y gestión, el seguimiento constituye una instancia de responsabilidad municipal, que a través de la retroalimentación permite reforzar la vigencia efectiva del sistema y ajustarlo flexiblemente a la realidad cambiante” (Plan Montevideo, 1998-2005, p. 237).

Los principales instrumentos de seguimiento previstos en el Plan Montevideo son el Programa de acción territorial y el Estudio económico-financiero.

El Programa de acción territorial es un instrumento que tiene por objeto principal el establecimiento de las directrices y estrategias del plan, a mediano y largo plazo para todo el territorio departamental, mediante las previsiones específicas concernientes a la realización de las estructuras y los sistemas territoriales, el plan o los planes de etapas para el desarrollo de las determinaciones del plan en relación con los presupuestos municipales y las orientaciones necesarias para la coordinación y co-gestión de la acción territorial de otros entes públicos y privados.

El Estudio económico-financiero como instrumento de seguimiento, permite establecer la viabilidad económico-financiera del plan y orientar la toma de decisiones para la asignación de recursos en las diversas intervenciones previstas. Se funda en el proceso de descentralización y en una nueva visión espacial-económica, a través de un análisis de tiempo-viabilidad del plan.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo D.N. 7 del Decreto aprobatorio, el Plan Montevideo podrá ser objeto de revisión durante su período de vigencia cuando se procure introducir nuevos criterios respecto de algunos de sus aspectos sustanciales motivados en la adopción de un modelo territorial distinto y por la aparición de circunstancias supervinientes cuya envergadura en el proceso territorial lo justifiquen.

Los criterios de modificación del Plan Montevideo se establecen en el artículo D.N. 8 y proceden cuando se trate de cualquier alteración del plan durante su vigencia, que no afecte a la globalidad del plan, en la estructura general y orgánica del territorio o en la clasificación del suelo. Se distinguen dos tipos de modificación:

- Modificación simple: cuando no alteren ningún elemento sustancial de rango legislativo del plan.
- Modificación cualificada: cuando afecta algún elemento sustancial que se refleja en el régimen de aprovechamiento del suelo, el cambio en la zonificación primaria o la modificación directa del régimen del suelo.

El Plan Montevideo tiene vigencia mientras no se apruebe otra figura de planificación que lo sustituya, sin perjuicio de lo cual, su previsión temporal es de 8 años (1998/2005). Cumplido este plazo se procederá, atendiendo al grado de concreción de sus previsiones, a la modificación o revisión del Programa de acción territorial y a la revisión del plan mismo siempre que se estime conveniente.

En el caso del Plan Bogotá las revisiones pueden originarse en la necesidad de ajustar sus normas a las políticas o estrategias en él mismo contenidas, o para asegurar la aplicabilidad de sus normas y determinaciones por vacíos o falta de previsiones no subsanables por vía de interpretación auténtica o doctrinal.

Entre las condiciones que ameritan la revisión del Plan Bogotá destacan las siguientes:

- Vencimiento del término de vigencia del presente Plan de O.T.
- Cambios significativos en las previsiones demográficas.
- Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos.
- Ejecución de macroproyectos de infraestructura regional y metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio distrital.

- Alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.
- Ajustes a los nuevos avances tecnológicos.
- Necesidad de replantear los objetivos y metas del presente Plan de O.T. después de su evaluación correspondiente.
- Los convenios con los municipios de la región que impliquen un cambio en las definiciones de los sistemas generales y las normas urbanísticas.

En el proceso de revisión se deberá solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, realizar convocatorias públicas para la discusión del proyecto de revisión, exponer los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recoger las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del Distrito.

El contenido estructural del Plan de O.T. de Bogotá tiene una vigencia de largo plazo que corresponde al equivalente de 3 períodos constitucionales de la administración municipal, además del tiempo que faltara por terminar la administración en ejercicio.

De acuerdo con el Esquema preliminar del PLAMADUR-AMSSA, la revisión del plan se realizaría al cumplirse el plazo de su vigencia o cuando la autoridad territorial considere que todas o algunas de sus previsiones y determinaciones han sido superadas por la evolución del desarrollo territorial. El Plan también podrá ser revisado y corregido, toda vez que se detecten errores u omisiones significativas posteriores a su aprobación.

El PLAMADUR-AMSSA tendría una vigencia de 10 años a partir de la fecha de su aprobación.

7. La participación en los planes de ordenamiento territorial

Entre las consideraciones previas al Anteproyecto del Plan Montevideo ya se señalaba que el Plan de O.T. por sus características debía apoyarse en amplios consensos y procesos de consulta, y contener la flexibilidad y los mecanismos necesarios para adaptarse a nuevas circunstancias que así lo requirieran.

En el marco de la planificación estratégica, el Plan Montevideo busca los mecanismos de concertación de los diferentes intereses, con el objeto que la planificación adquiriera el carácter de una actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento.

El Decreto del Plan en su Capítulo 7 “De los instrumentos de gestión y ejecución”, destaca la participación de los interesados (quienes puedan resultar afectados y demás particulares), a través de los derechos de iniciativa e información en los procesos de formulación, tramitación, gestión y ejecución del Planeamiento urbanístico y territorial.

En palabras del Intendente Montevideo el tema de la participación se desarrolla de la siguiente manera: *“hemos apostado a una administración descentralizada y con auténtica participación ciudadana que implica que son los propios Concejos Vecinales de las 18 zonas de Montevideo las que dan y fijan las prioridades de actuación y de inversión en cada una de esas áreas; desde luego dentro de los parámetros y limitaciones que la propia posibilidad municipal, a nivel global, permite”* (Jornadas sobre Gestión de Ciudades, 1998, p. 24).

La Memoria de participación como parte integrante del plan, da cuenta del proceso de consulta pública previo a la formulación del plan. Dentro de este proceso se hace un detallado

recuento al marco de referencia en el cual se ha realizado la consulta pública, del período de dicha consulta, de su fundamentación, de las áreas temáticas sometidas a la consulta pública, de la metodología de recolección de respuestas, del balance cuantitativo de la convocatoria y de la participación y de la valoración global de la campaña.

El proceso de participación en el Plan Bogotá se funda en el mandato legal y constitucional que obliga a la administración a incorporar la participación democrática en la elaboración de un Plan de O.T. En este caso la participación se extiende a todas las fases de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación del plan.

El proceso de formulación del Plan Bogotá se fundamentó en un amplio proceso de participación que permitió conocer las reflexiones y propuestas de los diversos sectores de la ciudad y confrontarlos con un riguroso trabajo técnico, con el objeto de construir un diagnóstico y una propuesta del plan con un sustento sólido.

La participación ciudadana además se garantiza a través del conocimiento masivo del plan mediante el establecimiento de mecanismos de difusión y publicidad a los ciudadanos, permitiéndoles su discusión y opinión.

El Plan Bogotá cuenta dentro de sus objetivos generales con el “Objetivo de planeamiento participativo”, promoviendo una visión conjunta de la ciudad compartida por los diversos actores sociales, políticos y económicos. En este sentido y con la finalidad de fomentar y cimentar una cultura urbana en los ciudadanos, el Plan adopta las siguientes políticas de largo plazo:

- Lograr alrededor del Plan de O.T. una movilización social que permita entender los alcances referentes a las políticas de ocupación, uso, desarrollo y crecimiento de la ciudad.
- Crear el Consejo Consultivo de Ordenamiento para reforzar las organizaciones y mecanismos de participación ciudadana en lo referente a la vigilancia y seguimiento del Plan de O.T.
- Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del plan y se pueda medir la opinión pública respecto a esos avances.
- Propiciar que las comunidades participen en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

Finalmente dentro de las metas de implementación del plan se pretende establecer y apoyar en su organización a grupos de ciudadanos y grupos representativos de las localidades con el fin de asegurar mecanismos de participación para el conocimiento y el seguimiento de la ejecución del plan.

El rol de la participación en la República de El Salvador se ha difundido últimamente gracias a un proceso de descentralización administrativa y de participación en la toma de decisiones por parte de las asociaciones comunales. Una de las orientaciones generales del PLAMADUR-AMSSA dice relación con la concertación ciudadana y la imagen esperada de la ciudad y se constituye en este sentido en un instrumento de “planificación interactiva” que permite generar acuerdos y coordinación de intervenciones entre los diversos actores de la planificación urbana. También contempla un proceso colectivo de evaluación crítica de las elecciones y decisiones fundamentales.

La metodología de planificación en la que se funda el éxito del PLAMADUR-AMSSA, ha sido dirigida a la recuperación de las antiguas formas de colaboración y de responsabilización compartida entre ciudadanos, gobiernos locales y gobierno central, cumpliendo la normativa constitucional, en un proceso transparente y participativo. Como un instrumento de participación constante se ha propuesto la creación de una “Ventanilla del PLAMADUR-AMSSA” donde se puedan presentar las solicitudes, sugerencias, críticas y recomendaciones.

IV. Consideraciones finales

Las grandes innovaciones de la planificación territorial que se manifiestan en los planes en estudio, con mayor o menor grado de importancia y desarrollo, podrían resumirse en los siguientes temas:

- El énfasis puesto en los procesos de planificación, gestión y en la formulación de planes especiales y sectoriales, entendiendo el Plan como un proceso y no como un documento rígido y permanente.
- Un mayor grado de desregulación normativa.
- La incorporación de actuaciones estratégicas y de actuaciones de carácter social.
- El fortalecimiento de las medidas de preservación ambiental y el establecimiento de zonas de protección.
- La participación de las comunidades involucradas.
- La planificación de la ciudad en cooperación con el sector privado.
- El énfasis de la gestión local, dentro del marco de los procesos de descentralización.

La elaboración y aprobación de nuevos Planes de O.T. confirma la confianza en los instrumentos de la planificación territorial y su potencial para orientar los cambios en el territorio. Los componentes estructurales siguen siendo los mismos, lo que cambia con los nuevos aportes de la planificación estratégica es la forma de gestión de dichos componentes.

En todos los planes se distingue claramente por una parte la estructura permanente conformada por las infraestructuras territoriales y por una división territorial (zonas, sectores o piezas urbanas) y por otra parte los componentes estratégicos de innovación que intervienen sobre estas estructuras.

Los planes en estudio incorporan la eficiencia y la participación en sus postulados, y adhieren expresamente al concepto de flexibilidad como esencia de sus planteamientos más innovadores. Los planes de Bogotá y Montevideo se distinguen por ser planes de O.T. aprobados en su totalidad, que adoptan el concepto de flexibilidad tanto en la estructura general del plan como en los planes especiales o estratégicos. El PLAMADUR-AMSSA, como instrumento de aprobación diferida, pareciera adoptar la flexibilidad de una manera integral, constituyéndose en una propuesta diferente y novedosa.

En todos los casos, la flexibilidad se manifiesta en la adopción de diversos instrumentos de planificación y en la elección, ya sea expresa o tácita, de prioridades. En el Plan Bogotá destaca la preocupación por recuperar las estructuras urbanas que se encuentran más atrasadas y por afrontar el crecimiento poblacional previsto, destacando los proyectos estructurantes de vivienda, transporte y espacios públicos. En el Plan Montevideo destaca la recalificación urbana proponiendo actuaciones sectoriales y estratégicas con potencial para multiplicar sus efectos en el territorio. En el PLAMADUR-AMSSA destacan los planes especiales sectoriales y de áreas que permitan mantener las funciones urbanas de una ciudad con alto deterioro urbano producto de la migración y del crecimiento desbordado.

Sin perjuicio de la adhesión a los principios de eficiencia y participación, algunos aspectos en los nuevos planes de O.T. parecieran quedar atrapados en las concepciones de la planificación tradicional. Por una parte se aprecia que no están completamente superados los inconvenientes de la rigidez normativa y técnica de los planes y por otra parte que una serie de determinaciones no quedan suficientemente definidas.

La gran interrogante pendiente en el proceso de implementación de las innovaciones en los planes de O.T. trata de cómo asegurar la flexibilidad del plan en todas sus manifestaciones y durante todo el tiempo de vigencia del plan.

Resulta necesario adoptar expresamente y en plenitud el concepto de flexibilidad. En este sentido es indispensable establecer dentro del sistema de O.T. que es flexible y que no lo es, definiendo a partir de que nivel comienza a aplicarse. Conjuntamente con la definición y acotamiento de la flexibilidad deben definirse las prioridades en todos los niveles de desarrollo del plan.

Los mecanismos de revisión y modificación de los planes deben estar también claramente definidos, estableciendo procedimientos apropiados y contemplando de manera adecuada la participación de los diversos agentes cuya colaboración es esencial de acuerdo con los mismos planteamientos de los planes.

Es de gran relevancia definir el rol que cumplen los plazos de modificación y vigencia del plan y su relación con los procesos de revisión. Los planes de Bogotá y Montevideo cuentan con plazos de vigencia preestablecidos. La diferencia la hace el PLAMADUR-AMSSA que privilegia el desarrollo permanente de sus disposiciones y especialmente de sus planes ejecutivos de acuerdo con las circunstancias, necesidades y oportunidades que se presenten.

Los casos en estudio presentan una detallada relación de los procesos de participación en la consulta y preparación de los planes de O.T. Sin embargo, las oportunidades y procedimientos de participación en los procesos de ejecución, revisión y modificación del plan parecieran no ser tan acabados y eficientes.

En definitiva, lo esencial en esta fase de transición en la planificación territorial es determinar que grado de influencia puede tener el plan en el desarrollo efectivo de la ciudad y definir cuál es el balance justo entre el rol regulatorio del Plan de O.T. con relación al desenvolvimiento espontáneo de la ciudad. En el desarrollo futuro de las ciudades metropolitanas en países latinoamericanos, cobra gran relevancia el tema de la implementación de la flexibilidad y la definición de las prioridades considerando las nuevas tendencias de liberalización económica aplicadas a las actuaciones territoriales frente a las tradicionales necesidades sociales, especialmente en aquellos temas más sensibles como son la pobreza urbana, la vivienda social, la provisión de servicios básicos y el medio ambiente.

Bibliografía

General – Ordenamiento territorial y planificación urbana

- Amos, F.J. (1992), *Urban Planning Policies, Land and Institutional Factors*, Regional Development Dialogue, Vol. 13, N° 1, Spring.
- Avendaño, M.E. (2000), *Los Desafíos de Bogotá* Documento Anexo 01. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Balbo, M. (1999), *L'intreccio urbano. La gestione della città nei paesi in via di sviluppo*. Franco Angeli, Milano, Italia.
- (1998), *La planificación y gestión urbana local*, en R. Jordán y D. Simioni, “Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana. Santiago de Chile”, CEPAL-Ministerio degli Affari Esteri Italiano.
- Bodemer, K. (1999), *El desarrollo de las grandes ciudades como desafío social y político. Algunas tesis*. Documento de Trabajo.
- Bodemer, K., J.L. Coraggio, A. Ziccardi (1999), *Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo. Documento base*. Programa URB-AL Red N° 5, “Políticas Sociales Urbanas”, Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de las Comunidades Europeas, Seminario Internacional, Montevideo, abril.
- Borja, J. (2000), *Notas para el Gobierno de la Ciudad de México* Documento Anexo 02. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.

- (2000a), *Notas para el Consejo del Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires* Documento Anexo 03. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario.
- (1997), *Ciudadanía, gobierno local y espacio público*, en C. Barrenechea Lercari y J. Díaz Palacios compiladores. Desarrollo local: visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización. Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales.
- Borja, J., M. Castells (1997), *Local and global*, United Centre for Human Settlements (Hábitat).
- Campos Guimarães, J.P. (1998), *Planning for resource-poor regions in a globalizing world: implication for practice and training*, Regional Development Dialogue, Vol. 19, N° 1, Spring.
- Carrión, F. (2000), *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. Documento Anexo 04. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos, Versión actualizada, LC/G.2143, Agosto de 2001, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional*, Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de aplicación del Programa de Hábitat. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996), *Latin American and Caribbean Regional plan of action on human settlements*, United Nations. Hábitat II, Santiago Chile.
- CEPAL/ILPES (2000), La reestructuración de los espacios nacionales, Serie Gestión Pública N° 7, LC/L.1418-P, Santiago de Chile
- Ferrer Arroyo, M., N. Avila de Montero (2000), *Construir la ciudad: un paradigma de gestión urbana. Propuesta de un método para viabilizar planes urbanos*, Revista Venezolana de Gerencia. Año 5. N° 10, Venezuela.
- Garnier L. (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, N° 1, Santiago de Chile.
- Herce, M. (2000), *Instrumentos de transformación del espacio urbano: presencia y operatividad en América Latina*. Documento Anexo 07. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Hoshino, C. (1994), *Land development processes and decentralization in Latin American large cities and metropolitan areas: issues, trends, and prospects*, Regional Development Dialogue, Vol. 15, N° 2, Autumn.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1999), *Informe final funciones básicas de la planificación*, Seminario de alto nivel sobre funciones básicas de la planificación, Santiago de Chile, octubre.
- ILPES-CEPAL-CRP (1999), *Diseño estratégico e infraestructura básica* (LC/IP/L.165), Santiago de Chile.
- Jordan, R. y Sabatini, F. (1988). “Economía política de los desastres naturales: prevención y capacitación”, Revista EURE, volumen 14, pp. 53-77.
- Jornadas sobre gestión de ciudades* (1998), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Universidad de Buenos Aires. Unidad de Gestión y Coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

- Kammeier, H. (1998), *Development, environment and management: old and new challenges for planning practice and education in Asia*, Regional Development Dialogue, Vol. 19, N° 1, Spring.
- Lynch, K. (1985), *Good city form*, The MIT Press, Cambridge Massachussets.
- Mac Donald, J., F. Otava, D. Simioni, M. Komorizono Iizuka (1998), *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Mac Donald J., D. Simioni (1999), *Consensos urbanos. Aportes del plan de acción regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 21, Santiago de Chile, diciembre.
- Madoery, O. (1999), *El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitano en el Gran Rosario, Argentina*. Alcaldía de Rosario, Argentina.
- Marco general para el Ordenamiento Territorial* (1991), República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial.
- McAuslan, P. (1992), *Institutional/legal arrangements for the improved administration of land development*. Regional Development Dialogue, Vol. 13, N° 1, Spring.
- Memoria. *Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*. Aprobación inicial Madrid 1995. Ayuntamiento de Madrid. Gerencia Municipal de Urbanismo. Oficina Municipal del Plan.
- Naciones Unidas (1992), Programa 21, Un Plan de acción en pro del desarrollo sostenible, ISBN: 92-1-100509-4, New York.
- Ortiz Flores, E. (2000), *Hacia la consolidación participativa e incluyente de las ciudades mexicanas*, Documento Anexo 09. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba. Una nueva forma de gestionar la ciudad* (1999). Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico Córdoba, Argentina.
- Prodi, R. (1998), “Modelo de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de América Latina”, Conferencia en CEPAL (03/03/1998), mimeo, sin publicar.
- Reese, E., A. Catenazzi (2000), *Control y gestión de la urbanización en ciudades medias de la Argentina*. Documento Anexo 10. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Reflexiones y orientaciones para la formulación de una política de ordenación territorial* (1993), Secretaría General, Subsecretaría de acción de Gobierno, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, A., T. Saavedra, A. Sugranyes (2000), *Las ciudades en Chile* Documento Anexo 12. Seminario de lanzamiento red URB-AL Programa N° 7, Gestión y control de la urbanización. Rosario, Argentina.
- Schlotfeldt, C. (1998). “Regionalistas y ambientalistas; un encuentro en el territorio”, Serie Azul, N° 21, agosto de 1998. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Silva, J. (1999), *Alcances para una política nacional de Ordenamiento Territorial*, en “Metropolización en Chile: interrogantes y desafíos”. Ministerio de Cooperación y Planificación y Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Soms, E. (1997), *Criterios para una política nacional de Ordenamiento Territorial*, Proyecto PADERE Nacional. Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile, junio.
- UNCHS/Habitat (1998), *The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*, HS/441/97E, Nairobi, Kenia, second impression.
- Veiga, D. (1997), *Elementos para la discusión sobre políticas sociales urbanas*, Documento de trabajo.

Victory, C. (1997), *Planificación estratégica municipal y desarrollo local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de Naciones Unidas (ILPES). CEPAL-Consejo Regional de Planificación (LC/IP/R.189), Santiago de Chile, julio.

Weissman, E. (1976), *Rethinking a framework for settlement planning*, en *Strategies for human settlements: habitat and environment*. Editado por Gwen Bell. The University Press of Hawaii.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., Colombia

Constitución Política de Colombia (1991). República de Colombia, Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Decreto N° 619 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, D.C. Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Decreto 1599 de 1998 que reglamenta disposiciones referentes a la participación en la plusvalía.

Duque Giraldo, H. (1999), *Régimen Constitucional. Ordenamiento Territorial y Regionalización*. Relatoría de la Mesa de Trabajo.

El Desarrollo Constitucional del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir Paz” (1999). Departamento Nacional de Planeación Unidad de Desarrollo Territorial.

Exposición de motivos del Proyecto de Ley por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial, Documento Comisión Intersectorial Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Ley 388 del 18 de julio de 1997 de Desarrollo Territorial.

Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio (1998), Ministerio del Medio Ambiente. Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. Documento Resumen, Alcaldía Mayor, Bogotá, D.C.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. Documento Técnico de Soporte, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Proyecto de Ley por la cual se dictan Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial. Documento Comisión Intersectorial Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Congreso Nacional de Colombia.

Plan Maestro de desarrollo urbano Área Metropolitana de San Salvador ampliada, El Salvador

Barba, J. (1997), *Gobernar en las ciudades. El área metropolitana de San Salvador*, en “El Salvador en construcción”, Edición 13, San Salvador.

Barba, J., A. Córdoba (2000), *Recuperación del centro de San Salvador. Proyecto calle Arce. Propuesta de gestión*. Proyecto CEPAL: instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

Blandón de Grajeda F. (1996), *Hacia una propuesta de regionalización del país*, Serie Alternativas de Desarrollo, Fundación del Desarrollo de El Salvador, Número 41.

Esquema preliminar del Plan de Ordenamiento Territorial. Consorcio ITS-SPEA-CT, San Salvador.

Informe Trimestral (1998), Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). Oficina de Planificación Estratégica (OPES). Año IV, N° 11, enero-marzo.

Ley de Medio Ambiente (1998), República de El Salvador.

Ley de Urbanismo y Construcción. Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), El Salvador.

Lungo, M. (1998), *Metropolitan planning and civil society participation: developing urban governance relations in El Salvador*, Conference Paper.

- Ordenanza de Zonas de Protección y Conservación de los Recursos Naturales*, Diario Oficial Tomo N° 340, El Salvador.
- PLAMADUR-AMSSA. 2ª Fase. Documento N° 2. Análisis Preliminares. Primer Diagnóstico* Consorcio ITS-SPEA-CT.
- Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR-AMSSA)*. Síntesis del resumen ejecutivo. Consorcio ITS-SPEA-CT, San Salvador.
- Plan operativo septiembre 1999/abril 2000* (1999), Alcaldía Municipal de San Salvador, Primera versión, Oficina del Centro Histórico, San Salvador.
- Plan salvadoreño de vivienda y territorio* (1999-2004), Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), El Salvador.
- Programa de planificación territorial*, Oficina de Planificación Estratégica OPES/VMVDU, El Salvador.
- República de El Salvador (2001), Términos de referencia para la elaboración de estudio Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Viceministerio de vivienda y desarrollo Urbano/Oficina de planificación estratégica/Fondo salvadoreño para estudios de preinversión, San Salvador, enero.
- Resumen: Plan de desarrollo territorial para el Valle de San Andrés*, Oficina de Planificación Estratégica (OPES), www.opes.gob.sv.

Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, Uruguay

- Constitución de la República Oriental del Uruguay* (1996), Montevideo, Uruguay.
- Inda, N. (1998), *Montevideo, gestión urbana y territorial*. Documento de Trabajo.
- La vía montevideana de la planificación estratégica*, Programa de Autogestión Vecinal, www.chasque.apc.org/guifont/marco.htm.
- Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005*, Plan Montevideo, Intendencia de Montevideo, CD-ROM.
- Plan estratégico para el desarrollo. Fase 1* (1994), Intendencia Municipal de Montevideo, Unidad Central de Planificación. Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo.
- Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (2000), Montevideo, Uruguay, abril.
- Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Exposición de motivos* (2000), Montevideo, Uruguay, abril.



Serie

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl - haltomonte@eclac.cl
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: ajouravlev@eclac.cl
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tleee@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [www](#)
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: tleee@eclac.cl - ajouravlev@eclac.cl [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl - rsalgado@eclac.cl
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl

- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 20 Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Urban consensus. Contributions from the Latin American and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 27 Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)

- 28 Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 29 Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 30 Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 31 Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl www
- 32 Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 33 Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 34 Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 35 Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 36 Consciência dos cidadãos e poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo – RMS, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 37 Environmental values, valuation methods, and natural disaster damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl www
- 38 Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de Cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl www
- 39 Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl www
- 40 La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 41 Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Nuñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl www
- 42 Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl www
- 43 Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl www

- 44 Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arriagada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
- 45 El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl

[www](#): Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal y ciudad:
País:
Tel.:.....Fax:E.mail:.....



Unidad 5. Técnicas para el ordenamiento territorial

Indicadores estadísticos e índices compuestos principales

El cálculo de indicadores e índices es un proceso básico para la generación de insumos del proceso de elaboración de un programa de ordenamiento territorial. En el país, la UNAM, SEDESOL, SEMARNAT y el INE (2004), integraron un documento titulado *Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio*, que contiene el procedimiento para calcular diversos indicadores y que hasta la fecha, es un referente en la elaboración de la Fase de Diagnóstico y Escenarios de la metodología diseñada por la SEDATU.

El procedimiento utilizado para el cálculo de los indicadores es claro y preciso, según el caso se presenta una breve definición del indicador, la fórmula, las fuentes de información y el cómo interpretar los resultados. Realiza varios ejercicios de cálculo para que valores la utilidad del documento que aquí se incluye. Se incluyen sólo algunos indicadores del documento completo.



Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio

J.L. Palacio-Prieto • M.T. Sánchez-Salazar • J.M. Casado Izquierdo
• E. Propin Frejomil • J. Delgado Campos • A. Velázquez Montes
• L. Chias Becerril • M.I. Ortiz Álvarez • J. González Sánchez
• G. Negrete Fernández • J. Gabriel Morales • R. Márquez Huitzil

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Instituto Nacional de Ecología
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Geografía
Secretaría de Desarrollo Social

INDICADORES PARA LA CARACTERIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

J.L. PALACIO-PRIETO ¹ • M.T. SÁNCHEZ-SALAZAR ¹ • J.M. CASADO IZQUIERDO ¹
E. PROPIN FREJOMIL ¹ • J. DELGADO CAMPOS ¹ • A. VELÁZQUEZ MONTES ¹
L. CHIAS BECERRIL ¹ • M.I. ORTIZ ÁLVAREZ ¹ • J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ ¹
G. NEGRETE FERNÁNDEZ ² • J. GABRIEL MORALES ² • R. MÁRQUEZ HUITZIL ²
T. NIEDA MANZANO ³ • R. JIMÉNEZ ROSENBERG ⁴ • E. MUÑOZ LÓPEZ ⁴
D. OCAÑA NAVA ⁴ • E. JUÁREZ AGUIRRE ⁵ • C. ANZALDO GÓMEZ ⁵
J.C. HERNÁNDEZ ESQUIVEL ⁵ • K. VALDERRAMA CAMPOS ⁶
J. RODRÍGUEZ CARRANZA ⁷ • J.M. CAMPOS CAMPUZANO ⁸
H. VERA LLAMAS CRUZ ⁹ • C.G. CAMACHO RAMÍREZ ¹⁰

¹ Instituto de Geografía, UNAM

² Instituto Nacional de Ecología – INE, Subdirección de Ordenamiento Ecológico

³ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas - CONANP

⁴ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad - CONABIO

⁵ Consejo Nacional de Población, SEGOB, Dirección General de Planeación en Población y Desarrollo

⁶ INEGI, Jefatura de Análisis de Econometría

⁷ INEGI, Coordinación de Estudios Regionales

⁸ INEGI, Dirección de Estrategia Económica y Financiera

⁹ SEDESOL, Dirección General Adjunta de Coordinación Operativa e Institucional

¹⁰ SEDESOL, Dirección de Análisis Espacial

Coordinación General:

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA-UNAM

JOSÉ LUIS PALACIO-PRIETO

MARÍA TERESA SÁNCHEZ-SALAZAR

JOSÉ MARÍA CASADO IZQUIERDO

SEDESOL

JAIME SANCHO Y CERVERA

CARLOS VALDEZ MARISCAL

RODOLFO CACHO GONZÁLEZ



SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

2004

Primera edición: 2004

© D.R. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, C. P. 04510, México, D. F.

© D.R. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
www.sedesol.gob.mx

© D.R. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
www.semarnat.gob.mx

© D.R. INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA
www.ine.gob.mx

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN 970-32-1885-7

Impreso y hecho en México

DIRECTORIO DE INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas - CONANP

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad - CONABIO

Consejo Nacional de Población - CONAPO (SEGOB)

Instituto de Geografía (UNAM)

Instituto Nacional de Ecología – INE (SEMARNAT)

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI

Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL

DIRECTORIO DE AUTORES PARTICIPANTES

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas -CONANP	Tsuyoshi Nieda Manzano
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad -CONABIO	Raúl Jiménez Rosenberg Enrique Muñoz López Daniel Ocaña Nava
Consejo Nacional de Población -CONAPO, SEGOB, Dirección General de Planeación en Población y Desarrollo	Eduardo Juárez Aguirre
Consejo Nacional de Población -CONAPO, SEGOB, Dirección de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable	Carlos Anzaldo Gómez
Consejo Nacional de Población -CONAPO, SEGOB - Subdirección de Desarrollo Regional Sustentable	Juan Carlos Hernández Esquivel
INEGI, Jefatura de Análisis de Econometría	Karilia Valderrama Campos
INEGI, Coordinación de Estudios Regionales	Jaime Rodríguez Carranza
INEGI, Dirección de Estrategia Económica y Financiera	Josué M. Campos Campuzano
Instituto de Geografía, UNAM	José Luis Palacio-Prieto María Teresa Sánchez-Salazar José María Casado Izquierdo Enrique Propin Frejomil Javier Delgado Campos Alejandro Velázquez Montes Luis Chías Becerril María Inés Ortiz Álvarez Jorge González Sánchez
Instituto Nacional de Ecología -INE, SEMARNAT, Subdirección de Ordenamiento Ecológico	Gerardo Negrete Fernández Josefina Gabriel Morales Roberto Márquez Huitzil
SEDESOL- Dir. Gral. Adjunta de Coordinación Operativa e Institucional.	Hadid Vera Llamas Cruz
SEDESOL- Dirección de Análisis Espacial	César G. Camacho Ramírez

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
Antecedentes	15
Requisitos generales para la definición de indicadores para el OT	17
INDICADORES DEL SUBSISTEMA NATURAL	21
Introducción	21
1. Cambio de uso del suelo y vegetación Instituto de Geografía - UNAM	23
2. Tasa de deforestación Instituto de Geografía - UNAM	38
3. Tasa de cambio en vegetación y uso del suelo Instituto Nacional de Ecología -INE	40
4. Relación cobertura natural/cobertura antrópica Instituto de Geografía - UNAM	42
5. Extensión de la frontera agrícola Instituto de Geografía - UNAM	45
6. Tierras de riego como porcentaje de las tierras cultivables Instituto de Geografía - UNAM	47
7. Áreas Naturales Protegidas (ANP) Instituto de Geografía - UNAM	49
8. Superficie potencial con obras de conservación y/o restauración de suelos Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas -CONANP	50
9. Riqueza y endemismo de especies de flora y fauna Instituto Nacional de Ecología -INE	53
10. Índice de riqueza de especies de la NOM-059-ECOL-2001 Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad -CONABIO	55

11. Número de especies incluidas dentro de la Norma Oficial Mexicana 059-SEMARNAT-2001 (NOM 059-SEMARNAT 2001) Instituto Nacional de Ecología -INE	58
INDICADORES DEL SUBSISTEMA SOCIAL Y URBANO-REGIONAL	61
Introducción	61
1. Tasa de crecimiento de población Instituto de Geografía –UNAM	64
2. Densidad de población Instituto de Geografía –UNAM	66
3. Estructura por edad y sexo Instituto de Geografía –UNAM	68
4. Atracción migratoria reciente Instituto Nacional de Ecología –INE	71
5. Atracción migratoria acumulada Instituto Nacional de Ecología –INE	73
6. Índice de intensidad migratoria México – Estados Unidos Consejo Nacional de Población –CONAPO	75
7. Tasa de actividad Instituto de Geografía –UNAM	78
8. PEA por sector de actividad Instituto de Geografía –UNAM	80
9. Índice de dependencia económica Instituto Nacional de Ecología –INE	81
10. Proyecciones de la población de México, 2000-2050 Consejo Nacional de Población –CONAPO	83
11. Calidad de la vivienda Instituto de Geografía –UNAM	85
12. Población hablante de lengua indígena Instituto de Geografía –UNAM	87
13. Acceso a vías de comunicación en localidades según porcentaje de hablantes de lengua indígena Instituto Nacional de Ecología –INE	91
14. Procesos poblacionales por municipio Instituto Nacional de Ecología –INE	93
15. Índice de marginación Consejo Nacional de Población –CONAPO	98
16. Índice de desarrollo humano (IDH) Consejo Nacional de Población –CONAPO	101
17. Nivel de urbanización Instituto de Geografía –UNAM	104
18. Índice de urbanización Instituto Nacional de Ecología –INE	106

19. Distribución de la población por categoría urbana, mixta y/o rural Instituto Nacional de Ecología –INE	107
20. Índice de dispersión (Demangeon) Instituto de Geografía –UNAM	109
21. Jerarquía urbana, mixta y rural (Rangos 7 a 10) por especialización económica Instituto de Geografía –UNAM	111
22. Distribución espacial de los asentamientos (Índice de Clark-Evans o Índice Rn) Instituto de Geografía –UNAM	116
23. Índice de consolidación urbano-regional Instituto de Geografía –UNAM	118
24. Índice de suficiencia vial (Índice de Engel) Instituto de Geografía –UNAM	121
25. Determinación del nivel de pobreza de los hogares Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL	123
26. Concentración de hogares en condición de pobreza en el medio urbano Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL	126
INDICADORES DEL SUBSISTEMA ECONÓMICO	129
Introducción	129
1. Producto Interno Bruto per capita Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI	131
2. Índice de volumen físico del valor agregado bruto Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI	132
3. Índice de especialización económica o coeficiente de localización (location quotient) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI	134
4. Concentración municipal de actividades primarias Instituto de Geografía –UNAM	135
5. Concentración municipal de actividades secundarias Instituto de Geografía –UNAM	137
6. Concentración municipal de actividades terciarias Instituto de Geografía –UNAM	139
7. Orientación sectorial de la economía municipal Instituto de Geografía –UNAM	141
8. Concentración per capita de la economía Instituto de Geografía –UNAM	144
9. Grado de ocupación de la población Instituto de Geografía –UNAM	146
10. Grado de calificación de la población Instituto de Geografía –UNAM	148
11. Concentración poblacional del poder adquisitivo Instituto de Geografía –UNAM	150

12. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada	
Instituto de Geografía – UNAM	152
13. Niveles de desarrollo económico municipal	
Instituto de Geografía – UNAM	154
14. Orientación sectorial del desarrollo económico	
Instituto de Geografía – UNAM	157
CONSIDERACIONES FINALES	159
ANEXO: SIGNIFICADO DE LAS SIGLAS CONTENIDAS EN EL LIBRO	161

PRESENTACIÓN

Esta obra de autoría colectiva constituye un primer esfuerzo de selección y compilación de indicadores aplicables a los estudios de caracterización del territorio y Ordenamiento Territorial, realizado de manera conjunta por la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. En ella se reúne el trabajo realizado por diversas instituciones dedicadas a la generación de información, y que como parte de sus actividades, han elaborado indicadores que pueden ser aplicados al conocimiento y a la caracterización del territorio, en sus distintos componentes: natural, social, urbano-regional y económico. Estas instituciones son las siguientes:

- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas - CONANP
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad - CONABIO
- Consejo Nacional de Población - CONAPO (SEGOB)
- Instituto de Geografía de la UNAM
- Instituto Nacional de Ecología - INE (SEMARNAT)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - INEGI
- Secretaría de Desarrollo Social - SEDESOL

La selección de indicadores contenidos en este libro se realizó a partir del trabajo presentado por las distintas instituciones participantes en el Taller sobre Indicadores para el Ordenamiento Territorial, celebrado en diciembre de 2003 por invitación de la SEDESOL, el Instituto de Geografía de la UNAM y la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, en cuyo auditorio se realizó dicho evento. La selección de indicadores no es exhaustiva; resulta evidente la necesidad de incorporar indicadores relativos a la caracterización del medio natural del territorio, en particular los referentes a los componentes suelo y agua, que no se incluyen explícitamente en el texto pero se espera que puedan ser incorporados en un futuro próximo.

Los objetivos de esta obra son los siguientes:

1. Proponer indicadores encaminados a la caracterización del territorio englobados en tres subsistemas principales: natural, social y urbano-regional, y económico.

2. Conocer los fundamentos, fuentes de datos, métodos y productos derivados de indicadores orientados a la caracterización del territorio, así como una bibliografía mínima para profundizar en ellos.
3. Compilar en un solo documento aquellos indicadores frecuentemente utilizados en nuestro país con fines de caracterización y ordenación territorial.

Los indicadores presentados son aplicables principalmente a la escala 1:250 000, aunque algunos de ellos se refieren a escalas mayores como el nivel urbano (Determinación del nivel de pobreza de los hogares; Concentración de hogares en condición de pobreza en el medio urbano) o menores, como el estatal (PIB *per capita*, Índice de volumen físico del valor agregado bruto).

Finalmente, queremos externar nuestro agradecimiento a los dos dictaminadores externos que revisaron la obra, por sus atinadas observaciones que contribuyeron a su enriquecimiento, así como a la Lic. Martha Pavón López, editora técnica del Instituto de Geografía y a la Mtra. Eva Saavedra Silva, por su colaboración en la revisión general del documento final.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El Ordenamiento Territorial (OT) se concibe como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, a través del cual se pretende configurar, en el corto, mediano y 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 sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, culturales y ecológicos). Se concreta en planes que expresan el modelo territorial a largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo (Massiris, 1991, 1993, 1997, 1999, 2001; IGAC, 1996, 1997a, 1997b; Consejo de Europa, 1993; Gómez Orea, 1994, 2001; Palacio-Prieto y Sánchez-Salazar, 2001, 2003).

El OT comprende cinco etapas:

1. Caracterización y análisis territorial.
2. Diagnóstico territorial.
3. Prospectiva o diseño de escenarios.
4. Formulación del programa de OT.
5. Gestión del programa de OT.

Asimismo, en el desarrollo de los estudios encaminados al OT se consideran tres subsistemas:

- 1) Subsistema natural.
- 2) Subsistema económico.
- 3) Subsistema social y urbano-regional.

Los objetivos del OT van dirigidos al uso sustentable de los recursos, considerando tanto el carácter natural como social y económico del territorio¹. La utilización sustenta-

¹ Para lograr la sustentabilidad mediante la vía del OT se requiere, además, que exista la voluntad política para que determinada intervención sobre el territorio sea consecuente con dicho objetivo.

ble de los recursos, a través del OT, tiene como finalidad “el mejoramiento de la calidad de vida” (Comisión de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991); en este sentido, el OT comparte los aspectos conceptuales y metodológicos de la sustentabilidad, la cual se concretará sobre el territorio gracias a los mecanismos de gestión y control implementados por el Estado para dar seguimiento al programa de OT.

Uno de los temas principales de la sustentabilidad es la definición de criterios e indicadores que permitan la caracterización del estado de los recursos, la población y la economía y, por ende, del territorio donde éstos tienen su expresión última. “El papel de los criterios consiste en caracterizar o definir los elementos esenciales o el conjunto de condiciones o procesos mediante los cuales se puede evaluar la sustentabilidad” (y el territorio mismo; Reygadas, 2003). Por otra parte, los indicadores² permiten medir (cuantitativamente, a través de tasas, cocientes e índices³) o describir (cualitativamente) a los criterios; son “una medida de un aspecto del criterio” (El Proceso de Montreal, 1995). Los indicadores revelan condiciones y tendencias que pueden ser de utilidad en la planeación del desarrollo del territorio; de ahí su gran importancia en el marco de acuerdos regionales y mundiales, como los establecidos en el marco del Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable, conocido como la Agenda 21. Su instrumentación permite:

- desarrollar mejores colecciones de información y reportes con énfasis en materia ambiental, social y económica;
- integrar datos ambientales, económicos y sociales de importancia en la planeación y la toma de decisiones; y
- elaborar reportes periódicos sobre condiciones y tendencias.

Existen diversas instituciones, grupos de investigación públicos y privados, y académicos de manera individual, que han propuesto criterios e indicadores enfocados a la caracterización de los recursos e, implícitamente, del territorio, sea en escalas mundial, regional, nacional y local. Algunos de los aportes más relevantes a nivel internacional pueden consultarse en FAO (1996); CCFM (1997); CIFOR (1999); ONU (2000); OECD (2001); y USDA (2002), entre muchos otros. Estos criterios e indicadores tienen alcance nacional o regional aunque destacan también los esfuerzos de alcance mundial, entre los cuales se encuentran los procesos de Helsinki y Montreal. Este último representa una de las principales metodologías encaminadas a la evaluación de la sustentabilidad de las áreas forestales y es el formato base al que se ajustan los países participantes en las cumbres de la Tierra.

² De acuerdo con la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo), un indicador puede definirse, de manera general, “como un parámetro o valor ... que señala o provee información o describe el estado de un fenómeno dado ... conlleva, por tanto, dos funciones básicas: a) reducir el número de mediciones y parámetros que normalmente se requieren para reflejar una situación dada, y b) simplificar el proceso de comunicación con el usuario” (INEGI, 2000:19-20).

³ Los cocientes y tasas ponen en relación dos valores numéricos cuyo resultado permite establecer la evolución temporal de un hecho, o comparar situaciones entre diferentes unidades territoriales; los índices son indicadores de carácter sintético, más complejos, que permiten un mayor grado de abstracción, pues permiten reducir un elevado volumen de datos de diferente unidad de medida, a una cifra sintética que suele carecer de unidad de medida (Carrera, C. et al., 1993).

Recientemente, a nivel nacional, CESPEDES (2001); Massera et al. (1999); CONAPO (2000, 2001); INEGI (2000); y los gobiernos de los estados de Jalisco (2001) y Querétaro (2002), entre otros, han desarrollado indicadores encaminados a la caracterización de las condiciones naturales y socioeconómicas del territorio y sus recursos.

Requisitos generales para la definición de indicadores para el OT

Si bien existe una cantidad considerable de indicadores que eventualmente pueden ser aplicados a escalas urbana, microrregional, estatal, mesorregional y nacional en actividades relativas al Ordenamiento Territorial, en la presente obra se incluye un conjunto de ellos que cumple con las siguientes características (con base en Reygadas, 2003):

- pueden ser representados cartográficamente;
- se basan en metodologías sencillas;
- para su obtención, existen fuentes de datos accesibles y confiables;
- pueden actualizarse periódicamente con fines de monitoreo;
- permiten establecer tendencias;
- pueden ser agregados con fines de caracterización mesorregional.

Existen indicadores desarrollados por diversas instituciones (ver p.e. <http://mapas.ine.gob.mx/website/atlas/index.html>), aunque la escala en la que se encuentra la mayor parte de ellos (1:4 000 000) no se considera la adecuada para el OT. Algunos de estos indicadores, como los contenidos en la página electrónica arriba señalada, y en particular los relativos al subsistema natural, son representativos sólo en escala nacional (como la referida de 1:4 000 000) debido, entre otros aspectos, a la baja densidad espacial de los datos. Su desarrollo en escalas más detalladas, como la 1:250 000, resultaría en una generalización poco realista y confiable y requeriría densificar la red de observaciones.

Por lo anterior, la formulación de indicadores contempla una escala base de referencia que, para los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) en México, se ha establecido en 1:250 000 (SEDESOL et al., 2000) debido, entre otras, a las siguientes razones:

- La cartografía en esta escala es de amplia difusión y es accesible.
- Es la escala más detallada en la que se encuentra la mayor parte de la cartografía temática con cubrimiento nacional de interés para los PEOT, generada tanto por el INEGI como por otras instituciones.
- Desde el punto de vista espacial, la escala referida es adecuada, considerando la extensión territorial de la mayor parte de los estados y del carácter nacional de los PEOT en su conjunto.
- El uso de una escala común permite igualmente obtener resultados compatibles con fines de agregación y evaluación regional y nacional.

Los indicadores propuestos en esta obra, se basan, de esta manera, en la disponibilidad de información acorde con la escala 1:250 000, de referencia para los PEOT.

Los indicadores que se proponen contienen cinco aspectos básicos:

- Fundamentación.
- Fuente de los datos.
- Materiales y métodos.
- Productos.
- Referencias bibliográficas.
- Relación con otros indicadores (si aplica).

Como ya se señaló en la presentación, esta obra constituye un primer esfuerzo de selección y compilación de indicadores aplicables a los estudios de Ordenamiento Territorial que se realizan en México desde el año 2000, que se espera sea de utilidad para todos aquellos estudiosos de los fenómenos naturales, sociales, urbano-regionales y económicos que ocurren en el territorio nacional.

Referencias bibliográficas

- Carrera, C. et al. 1993. *Trabajos prácticos de geografía humana*. Editorial Síntesis. Madrid, España. 440 p.
- CCFM. 1997. *Criteria and Indicators of Sustainable Forest Management of Canada*. Technical Report. Canadian Council of Forests Ministers (Consejo Canadiense de Ministros de Bosques). Ottawa, Canada. 145 p.
- CESPEDES. 2001. *Índice de sustentabilidad ambiental; Sustentabilidad ambiental comparada en las entidades federativas de México*. Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable. 220 p.
- CIFOR. 1999. *Guidelines for developing, testing and selecting criteria and indicators for sustainable management*. Center for International Forestry Research. 186 p.
- Comisión de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991. *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- CONAPO. 2000. *Índices de marginación*, Consejo Nacional de Población (www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2000.htm) México.
- CONAPO. 2001a. *Índices de desarrollo humano. 2000*. Col. Índices sociodemográficos. Consejo Nacional de Población. México. 131 p.
- CONAPO. 2001b. *Índices de marginación, 2000*. Col. Índices sociodemográficos. Consejo Nacional de Población. México. 260 p.
- Consejo de Europa. 1993. *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio-CEMAT.
- El Proceso de Montreal. 1995. *Criterios e indicadores para la conservación y el manejo sustentable de los bosques templados y boreales*. Reuniones e Informes. El Proceso de Montreal, Santiago, Chile, Febrero.
- FAO. 1996. *Forest resources assessment 1990. Survey of tropical forest cover and study of change processes*. Number 130. Rome, Italy. 152 p.
- Gobierno del Estado de Jalisco. 2001. *Índices municipales de sustentabilidad*. CD Rom.
- Gobierno del Estado de Querétaro. 2002. *Sistema de indicadores ambientales y de sustentabilidad*. CD Rom.

- Gómez Orea, D. 1994. **Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico**. Instituto Tecnológico Minero de España. Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid, España.
- Gómez Orea, D. 2001. **Ordenación territorial**. Ediciones Mundi-Prensa/Editorial Agrícola Española. Madrid, España. 704 p.
- IGAC. 1996. **Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades**. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía. Editorial Linotipia Bolívar. Bogotá, Colombia.
- IGAC. 1997a. **Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal**. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Subdirección de Geografía. Editorial Linotipia Bolívar. Bogotá, Colombia.
- IGAC. 1997b. **Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental**. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía. Editorial Linotipia Bolívar. Bogotá, Colombia.
- INEGI. 2000. **Indicadores de desarrollo sustentable en México**. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAP. Aguascalientes, México. 204 p.
- Masera, O., M. Astier y S. López-Ridaura. 1999. **Sustentabilidad y manejo de recursos naturales: marco para la evaluación**. Gira-UNAM. México. 109 p.
- Massiris, A. 1991. "Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos, en *ACOGE, Trimestre Geográfico*, No. 15, junio. Asociación Colombiana de Geógrafos, Bogotá, Colombia. pp. 3-23.
- Massiris, A. 1993. "Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial", en *Misión Local*, Año 2, No. 2, enero/marzo, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP. Universidad Distrital, Santa Fe de Bogotá. pp. 43-87.
- Massiris, A. 1997. "Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional", en *EPG, Perspectiva Geográfica*, Vol. 1, No. 1. Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Editorial UPTC. Tunja, Colombia, pp. 7-87.
- Massiris, A. 1999. "Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia", en *EPG, Perspectiva Geográfica*, No. 4 (Primer y segundo semestre). Programa de Estudios de Postgrado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Editorial UPTC. Tunja, Colombia, pp. 7-75.
- Massiris, A. 2001, "Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de OT", en *UAEM, Coloquio Geográfico sobre América Latina*, realizado en Toluca entre el 27 y el 29 de junio de 2001, organizado por la Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México. México.
- OECD. 2001. **Key environmental indicators**. WECD. 36 p.
- ONU. 2000. **Indicators for sustainable development. Guidelines and methodologies**. Reporte del programa de trabajo de CSD. Commission on Sustainable Development. 303 p.
- Palacio-Prieto, J.L. y M.T. Sánchez-Salazar (coords.). 2001. **Metodología para la formulación de prospectiva y modelo de ocupación del territorio de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial**. Memoria Escrita. Tres volúmenes. Convenio específico de colaboración SEDESOL/ Instituto de Geografía-UNAM. México. 348 p.
- Palacio-Prieto, J.L. y M.T. Sánchez-Salazar (coords.) 2003. **Segunda Generación de Guías Metodológicas para la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial** Memoria Escrita. Convenio específico de colaboración SEDESOL/Instituto de Geografía-UNAM. México. 535 p.

- Reygadas, D. 2003. "Aspectos conceptuales de la sustentabilidad en el manejo de recursos: el paradigma político y académico", reporte de avances de tesis doctoral, Posgrado en Ciencias Biológicas, UNAM (inédito).
- SEDESOL et al. 2000. **Guía metodológica para el análisis y la caracterización de los subsistemas natural, social y económico**. Versión interinstitucional (SEMARNAP-SEDESOL-CONAPO-INEGI), aprobada por el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial. México.
- USDA. 2002. "Monitoring for forest management Unit Scale Indicators; The local unit criteria and indicators development (LUCID) test", Inventory and monitoring Institute report # 5, 42 p.

INDICADORES DEL SUBSISTEMA NATURAL

Introducción

El subsistema natural o medio físico es aquel constituido por el territorio propiamente dicho y sus recursos. Está conformado por los elementos y procesos del medio natural.

Como señala Gómez Orea (2002), "el papel del medio físico en la ordenación territorial se entiende en términos de relación con las actividades humanas", en virtud de que tanto la población como las actividades económicas que ésta desarrolla se asientan sobre un entorno físico natural, con el cual tienen interacciones a través de los insumos que consumen o utilizan y los efluentes o salidas. Los tres subsistemas, medio natural, población y economía, deberán constituir un sistema armónico y funcional que garantice un desarrollo sustentable (*Ibid.*).

El objetivo de la caracterización y diagnóstico del subsistema natural o medio físico es conocer cómo es y cómo funciona éste, qué problemas le afectan y de qué potencialidades dispone. Específicamente, el diagnóstico del medio físico debe contener aspectos descriptivos e interpretativos del mismo, con base en los siguientes objetivos (*Ibid.*):

- Conocer las características naturales del territorio, estructurales, organizativas y funcionales, mediante un inventario de las mismas y la interpretación de su funcionamiento.
- Comprender las formas de utilización del territorio y sus recursos naturales, incluyendo las degradaciones y amenazas (peligros) que actúan sobre el mismo.
- Valorar el territorio en términos de sus méritos de conservación, con base en el estado y la calidad de su patrimonio natural.
- Estimar la potencialidad del territorio, en términos de las oportunidades que ofrece en cuanto a recursos para las actividades humanas.
- Conocer la fragilidad o vulnerabilidad del territorio para dichas actividades.
- Conocer los riesgos naturales que se dan en el territorio y sus implicaciones para los asentamientos y las actividades humanas.
- Determinar el estado legal del suelo, que puede condicionar su uso y aprovechamiento.
- Determinar la aptitud de uso del territorio a fin de conformar los escenarios alternativos para elaborar su modelo de uso, aprovechamiento y ocupación.

Con base en la necesidad de determinar la aptitud de uso del territorio con vistas a la definición y la elaboración del modelo de uso y ocupación del mismo, en el subsistema natural se ha adoptado la propuesta y utilización de indicadores concretos de cada uno de los elementos del medio natural, que permitan la evaluación de sus aptitudes de uso, y así ponderar cuál sería la oferta natural territorial y cómo podría satisfacer, de una manera ambientalmente óptima y económicamente sustentable, las demandas del ordenamiento estatal.

De esta forma, los indicadores que se presentan reflejan las potencialidades naturales, las tendencias históricas de degradación, las tasas de cambio superficial y cualitativo de cada recurso natural, así como los elementos necesarios para la adopción de políticas consecuentes con los fines del ordenamiento del territorio como vía de progreso social y de conservación de la naturaleza.

A continuación se presentan los indicadores compilados y seleccionados, los cuales se refieren fundamentalmente a algunos aspectos relacionados con la cobertura vegetal y el uso del suelo.

1. CAMBIO DE USO DEL SUELO Y VEGETACIÓN

Instituto de Geografía – UNAM

Fundamentación:

El cambio de uso del suelo y vegetación, o en general el cambio de tipos de cobertura del terreno es, en mayor medida, consecuencia de la interacción de las actividades humanas con el medio natural. Dichos cambios indican el impacto de las actividades económicas y el desarrollo de las comunidades humanas sobre el territorio y sus recursos, y permiten identificar problemas relativos a la sustentabilidad de las actividades humanas. La identificación espacial y la cuantificación de los cambios contribuye a la caracterización del territorio y a la ubicación de áreas de atención prioritarias, así como al establecimiento de políticas correctivas y a la formulación de planes de acción respectivos para el mejor manejo de los recursos. Este indicador, y la información estadística y cartográfica resultante de su obtención, son útiles en la definición de otros indicadores derivados directamente de la agregación de los datos, mismos que se refieren más adelante.

Fuente de los datos:

- a) Cartografía de uso del suelo y vegetación editada por el INEGI (1978-1982, Serie I), escala 1:250 000.
- b) Cartografía de uso del suelo y vegetación del INEGI (1993, Serie II); corresponde a la Serie I actualizada con base en imágenes Landsat de marzo de 1993, escala 1:250 000.
- c) Cartografía de cubierta vegetal (Fase I del Inventario Forestal Nacional, IFN-2000) editada por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), escala 1:250 000.

Materiales y métodos:

a) Descripción de las bases de datos

Las bases de datos sobre vegetación y uso del suelo disponibles para todo el territorio nacional son las de INEGI serie I y serie II, y los inventarios forestales de 1994 y 2000 (SARH, 1994; Palacio et al., 2000), todos ellos elaborados en escala 1:250 000.

- Serie I (INEGI 1968-1986)

La cartografía de uso del suelo y vegetación del INEGI, escala 1:250 000, se elaboró con base en la interpretación de fotografías aéreas tomadas entre los años 1968 y 1986, así

como también fue resultado de un intenso trabajo de campo que incluyó más de 10 000 sitios de verificación. El sistema clasificatorio comprende más de 300 clases que dan cuenta de los diferentes tipos de vegetación con base en criterios de fisonomía, florística, fenología y estado de conservación de los tipos de uso del suelo. No existe evaluación cuantitativa de la confiabilidad de la cartografía de uso del suelo y vegetación del INEGI, aunque generalmente se acepta que los datos son de buena calidad. Los datos originales existen únicamente en formato analógico, por lo cual es necesaria la digitalización de esta información. El Instituto de Geografía de la UNAM cuenta con la versión digital de estos datos (en escala 1:250 000, para todo el país).

- Serie II (INEGI 1993-1996)

A principios de los años noventa, el INEGI llevó a cabo una actualización de la cartografía serie I con base en la interpretación visual de espaciomapas (imágenes de satélite corregidas). Los espaciomapas fueron derivados de la composición a color de imágenes Landsat TM (combinación de bandas del infrarrojo y visible 4, 3, 2) impresos a escala 1:250 000. El sistema clasificatorio es aún más detallado que el de la serie I, con más de 600 categorías. El INEGI cuenta con los datos, mismos que se encuentran en formato digital únicamente.

- Inventario Forestal Nacional Periódico (IFN-1994)

Entre 1992 y 1994, el Instituto de Geografía de la UNAM llevó a cabo la cartografía para el Inventario Forestal Nacional Periódico (IFN-1994). Para tal fin se actualizó la cartografía proveniente de la serie I con base en el análisis visual de 74 imágenes Landsat TM. Sin embargo, esta actualización fue parcial, ya que solamente se hizo para las "áreas forestales", resultando en una cartografía híbrida en la cual se mezcla información actualizada con información previa de la serie I (Sorani y Álvarez, 1996). El sistema clasificatorio se deriva del sistema de la FAO y comprende 29 tipos de vegetación. Esta información se presenta organizada por cartas, escala 1:250 000 y por zona UTM, en formato digital. Los datos están disponibles en el Instituto de Geografía de la UNAM.

- Cartografía de cubierta vegetal (Fase I del Inventario Forestal Nacional IFN-2000)

Durante el año 2000, el Instituto de Geografía llevó a cabo la primera fase del IFN-2000. Éste consistió en una actualización de la información digital de serie II de INEGI, que a su vez se derivó de las observaciones de campo en más de 10 000 puntos utilizados para la construcción de la serie I; y la interpretación visual de composiciones a color de imágenes Landsat ETM+ del año 2000 impresas en la escala 1:125 000. La interpretación incluyó la participación de expertos locales (principalmente botánicos, ecólogos y forestales) y la supervisión de los expertos regionales del INEGI. El sistema clasificatorio es más sencillo que el del INEGI, lo que se deriva tanto de la escala de trabajo como de las posibilidades de identificación que ofrecen las imágenes Landsat; los resultados fueron organizados de forma jerárquica en cuatro niveles (Formación, Tipo, Comunidad y Sub-comunidad). El nivel más detallado comprende 75 categorías (Palacio et al., 2000). Además de los 10 000

puntos de campo de INEGI a partir de los cuales adjudica un atributo a cada polígono, se llevó a cabo una evaluación de la confiabilidad de asignación de atributos de los polígonos tomando como referencia más de 18 000 fotografías digitales tomadas durante el mismo año (Mas et al., 2002). Más detalles sobre la metodología seguida y los productos se encuentran en Palacio et al., 2000 y Velázquez et al., 2001.

b) El sistema clasificatorio vigente

En el ámbito del IFN-2000, se revisaron los sistemas más convencionales utilizados y de ahí, en conjunto con especialistas del INEGI y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se convocó a una serie de talleres que ayudaron a generar un sistema jerárquico. Esta leyenda (Cuadro 1.1) permitió resolver tres problemáticas: (1) la tipificación de la cobertura a diversos niveles de resolución espacial; (2) una organización jerárquica de la cubierta vegetal que incluya criterios definidos para cada uno de los cuatro niveles de agregación; y, (3) una representación objetiva de la dinámica de la vegetación, por incluir clases en continua transformación (el nivel de subcomunidad; Velázquez et al., 2001). Por esta razón ha sido adoptado como línea base para las estimaciones de cambio de uso/cobertura del suelo (Velázquez et al., 2002). Así se aseguró que los cruces de mapas y las estadísticas derivadas fueran compatibles entre los diversos sistemas clasificatorios de cada una de las fuentes de información.

El marco conceptual y el sistema clasificatorio de los dos últimos inventarios forestales son diferentes, por lo que no pueden compararse. Entre los argumentos que hacen incompatibles las comparaciones destacan:

1. El IFN 1994 conformó la categoría **Áreas Forestales Perturbadas** que incluye gran diversidad de clases de diversos orígenes, tales como matorrales, bosques y selvas secundarias, pastizales y áreas agrícolas. Esta categoría comprende alrededor del 12% de la superficie del país. Esta categoría no existe en las otras bases de datos.
2. El IFN 1994 incluyó los conceptos de **coberturas abierta y cerrada** que no son contempladas por ninguna otra base de datos.
3. El IFN 1994 consideró las categorías de **Bosque y Selva fragmentadas** que no existen en ninguna otra base de datos.
4. El IFN 1994 incluyó al "Bosque Mesófilo", como parte de las **Selvas**, lo que no ocurre en ninguna otra de las bases de datos, las cuales lo incluyen como parte de los **Bosques**.
5. En el IFN 1994 no se siguen criterios sistemáticos en la definición de cada categoría utilizada y carece de un diccionario o glosario.
6. El IFN 1994 es un producto cartográfico híbrido derivado de imágenes de satélite y de fotografías aéreas de la cartografía de INEGI serie I (28%). Esto complica aún más el proceso de comparación.

Por lo anterior, puede optarse por incluir en el proceso de comparación las dos bases de datos del INEGI (serie I y II) y el IFN 2000 para monitorear los cambios de los tipos de vegetación y uso del suelo entre dos o tres fechas, que pueden denominarse t_1 (serie I),

Cuadro 1.1. Leyenda jerárquica utilizada en la evaluación del cambio de uso del suelo

Formación	Tipo de vegetación y uso de suelo	Comunidad y otras coberturas
I Cultivos	1 Agricultura (riego y humedad) 2 Agricultura (de temporal) 3 Plantación forestal	Agricultura de riego (incluye riego eventual) Agricultura de humedad Riego suspendido Pastizal cultivado Agricultura de temporal ¹ Plantación forestal
II Bosques	4 Coníferas 5 Coníferas-latifoliadas 6 Latifoliadas 7 Mesófilo de montaña	Bosque de tascate ^{2,3} Bosque de oyamel (incluye ayarín y cedro) ^{2,3} Bosque de pino ^{2,3} Matorral de coníferas ^{2,3} Bosque bajo-abierto ^{2,3} Bosque de pino-encino (incluye encino-pino) ^{2,3} Bosque de encino ^{2,3} Bosque mesófilo de montaña ^{2,3}
III Selvas	8 Perennifolia y subperennifolia 9 Caducifolia y subcaducifolia	Selva alta y mediana perennifolia ^{2,3} Selva baja perennifolia ^{2,3} Selva alta y mediana subperennifolia ^{2,3} Selva baja subperennifolia ^{2,3} Selva mediana caducifolia y subcaducifolia ^{2,3} Selva baja caducifolia y subcaducifolia ^{2,3} Matorral subtropical ^{2,3} Selva baja espinosa ^{2,3}
IV Matorral	10 Mezquital 11 Matorral xerófilo	Mezquital (incluye huizachal) ^{2,3} Matorral crasicaule ^{4,5} Matorral sarcocrasicaule ^{4,5} Matorral sarcocaule ^{4,5} Matorral sarcocrasicaule de neblina ^{4,5} Matorral desértico micrófilo ^{4,5} Matorral desértico rosetófilo ^{4,5} Matorral rosetófilo costero ^{4,5} Vegetación de desiertos arenosos Matorral espinoso tamaulipeco ^{4,5} Matorral submontano ^{4,5} Chaparral ^{4,5}
V Pastizal	12 Pastizal	Pradera de alta montaña Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal) Pastizal inducido Sabana
VI Vegetación hidrófila	13 Vegetación hidrófila	Manglar Popal-tular Vegetación de galería (incluye bosque y selva)
VII Otros tipos de vegetación	14 Otros tipos de vegetación 15 Área sin vegetación aparente	Palmar Vegetación halófila y gipsófila Vegetación de dunas costeras Área sin vegetación aparente
VIII Otras coberturas	16 Asentamiento humano 17 Cuerpo de agua	Asentamiento humano Cuerpo de agua

¹ Incluye dos categorías: con cultivos anuales, o con cultivos permanentes y semipermanentes.

² Incluye la vegetación primaria y la vegetación secundaria arbórea en una sola categoría.

³ Incluye a las comunidades con vegetación secundaria arbustiva y herbácea.

⁴ Se refiere a las comunidades de matorrales con vegetación primaria.

⁵ Incluye la vegetación secundaria derivada de la alteración de los matorrales.

t_2 (serie II) y t_3 (IFN 2000). La compatibilidad entre cada una de las bases de datos incluye una revisión detallada de las categorías que las constituyen a través de los diccionarios que las describen.

A partir de esto se logra encontrar una categoría o un grupo de categorías que INEGI maneja en sus dos series y ajustarlas a la leyenda de la base de datos t_3 (IFN 2000). De esta forma se pueden hacer cien por ciento compatibles las tres bases de datos en cuanto a su leyenda (tanto en jerarquía como en categorías).

Como se ha indicado, la comparación entre las series I y II del INEGI con el IFN requiere de establecer equivalencias entre ambas clasificaciones. El Cuadro 1.2. refiere las equivalencias entre las bases referidas.

c) Selección y preparación de las bases de datos

- Serie I (t_1 1976 \pm 3)

Es necesario realizar una evaluación de la calidad y fidelidad de los datos. La evaluación de las bases de datos incluye la revisión de los atributos de la leyenda capturados en la versión digital y la detección de polígonos sin atributos o con incongruencias en la codificación. Para detectar los errores de atributos, se procede a la sobreposición de las dos versiones en un Sistema de Información Geográfica (SIG), lo que permite localizar las áreas donde se presentan conflictos en los atributos capturados. Las incongruencias detectadas al cruzar las dos versiones se deben a dos factores: errores de etiqueta e imprecisión en el proceso de captura de los límites de polígonos.

Esta base de datos se realizó en el periodo de 1968 a 1986. De un análisis de frecuencia se observa que la mayoría de las cartas incluyen más de una fecha. De este ejercicio se identifica la fecha promedio y su desviación estándar a un 95 por ciento de límites de confianza. El resultado fue el año de 1976 (± 3 años), que fue utilizado para las estimaciones, predicciones y análisis de tendencias. A esta base de datos se le denomina t_1 (1976 \pm 3).

- Serie II (t_2 1993)

La base de datos de la serie II (t_2) del INEGI se elaboró con base en el análisis de imágenes Landsat TM de 1993. Esta base de datos presenta un sistema clasificatorio muy detallado para ser derivado exclusivamente de la interpretación de imágenes de satélite. Como muestra de esto, INEGI consideró ± 642 categorías derivadas de la interpretación visual de las imágenes con una composición de bandas 4-3-2. La experiencia más reciente obtenida del IFN 2000 sugiere a esto como una tarea imposible, puesto que la diversidad de respuestas espectrales, aun para las 75 categorías incluidas, resultó confusa. Por lo anterior, se intuye que una parte de los vectores incluidos en la base de datos del INEGI (serie II) pueden haber sido retomados de la serie I, resultado de fotointerpretación. Esto traería implicaciones en la fecha del origen de los datos, principalmente. Debido a que no existen datos analógicos de esta fuente cartográfica, no se lleva a cabo el proceso de evaluación de su calidad digital en forma independiente en esta etapa del trabajo.

Sin embargo, se debe efectuar una evaluación de la confiabilidad digital de t_2 al elaborar la base de datos multifecha. En general, se encuentran innumerables inconsistencias entre las etiquetas de los polígonos de esta base de datos al compararla con la del IFN 2000 (t_3). Esto se corrobora con una revisión detallada de la literatura existente para el sur y sureste del país en donde el 98% de las diferencias entre t_2 y t_3 se atribuyen a t_2 . Esta base de datos debe corregirse hasta llegar a un 95% de confianza.

- Base de datos t_3 (IFN 2000)

Una de las ventajas de esta base de datos es que se circunscribe al año 2000. Tanto las imágenes, como la interpretación y la liberación del producto final se realizaron en un periodo menor a un año y fue diseñada específicamente para el análisis del cambio, por lo que la fecha no es cuestionable. Su confiabilidad se evaluó con base en fotografías aéreas digitales (escala $\pm 1: 15\ 000$) adquiridas por el Instituto de Geografía de la UNAM de todo el territorio nacional, con la colaboración del INEGI. Esta evaluación fue parcial para el año 2000, pues se llevó a cabo únicamente para el norte del país y sólo para algunas categorías de la leyenda. Durante el año 2001 se realizó una evaluación detallada para los estados de Oaxaca y Querétaro, confirmando su veracidad. Aunado a esto, cabe resaltar que el procesamiento de actualización digital de la base de datos que generó el IFN 2000 incluyó sólo la captura de los vectores que cambiaron su superficie con respecto de la serie II. Esto es lo que se recomienda en la literatura para realizar análisis de cambio de uso/cobertura de suelo y recibe el nombre de **procedimiento de interpretación interdependiente** (FAO, 1996). Esto incluye la impresión de los vectores de la fecha t_2 sobre un acetato, impresión de la imagen de la fecha t_3 , delineación exclusivamente de vectores que modificaron su perímetro y captura de los vectores modificados. El resultado es la base de datos actualizada (t_3), que al ser cruzada con su fuente original (t_2), muestra las áreas de cambio en forma consistente. Las coberturas evaluadas presentan una confiabilidad satisfactoria por arriba del 75% a nivel de "comunidad" (Mas et al., 2001). Esta confiabilidad se incrementa a un 85% a nivel de "tipo de vegetación" y a un 95% a nivel de "formación", como resultado del proceso de corrección.

En síntesis, el grado de esfuerzo para la verificación y corrección de las tres bases de datos (t_1 , t_2 y t_3) busca conciliar, entre un nivel de precisión adecuada, una exactitud aceptable y un esfuerzo de corrección factible. En total, se invirtieron ± 2200 horas/hombre para llegar a los niveles deseados.

d) El cruce de bases de datos y cálculo de estadísticas

Con el fin de obtener estadísticas de alta confiabilidad a nivel nacional, se realiza una sobreposición de las fuentes cartográficas corregidas digitalmente t_1 , t_2 y t_3 . Esta parte del análisis permite generar cartografía confiable que muestra, en forma concisa, la magnitud y distribución espacial de la compleja dinámica del cambio de uso del suelo en toda la República Mexicana.

Productos:

a) Diversos mapas de cambio:

- i. Dos clases: Áreas de cambio positivo (sucesión secundaria y revegetación) y/o negativo (disturbio y deforestación).
- ii. Cambios de cobertura, el mapa contiene cobertura original (t_1) y cobertura actual (t_2).

b) Estadísticas:

- i. Superficies de cada cobertura
- ii. Porcentajes de cambio $t_1 - t_2$
- iii. Tasas de cambio anualizadas por tipo de cobertura (p. e. incremento/decremento anual de zonas agrícolas, forestales, ganaderas) y/o general.

NOTA. El Instituto de Geografía de la UNAM elaboró el estudio de cambio de coberturas 1976-2000, en escala 1:250 000, que puede servir como referencia a los estados.

Referencias bibliográficas

- FAO. 1996. *Forest resources assessment 1990. Survey of tropical forest cover and study of change processes*. Number 130. Rome, Italy. 152 p.
- Mas, J.F., A. Velázquez, J.L. Palacio-Prieto y G. Bocco, 2002. "Cartographie et Inventaire Forestier au Mexique", aceptado en *Bois et Forêts des Tropiques*.
- Palacio, J.L., G. Bocco, A. Velázquez, J. F. Mas, F. Takaki, A. Victoria, L. Luna, G. Gómez, J. López, M. Palma, I. Trejo, A. Peralta, J. Prado, A. Rodríguez, R. Mayorga y F. González. 2000. "La condición actual de los recursos forestales en México: resultados del inventario forestal nacional 2000. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*. Núm. 43:183-203.
- SARH. 1994. *Inventario Nacional Forestal Periódico* Secretaría de Recursos Hidráulicos, México.
- Sorani, V. y R. Álvarez. 1996. "Hybrids maps: a solution for the updating of forest cartography with satellite images and existing information", *Geocarto International*, Vol. 11, núm. 4, pp. 17-23.
- Velázquez, A., J. F. Mas, R. Mayorga-Saucedo, J. L. Palacio, G. Bocco, G. Gómez-Rodríguez, L. Luna-González, I. Trejo, J. López-García, M. Palma, A. Peralta y J. Prado-Molina. 2001. "El Inventario Forestal Nacional 2000: potencial de uso y alcances". *Ciencias*, 64:13-19.
- Velázquez, A., J. F. Mas, J. R. Díaz-Gallegos, R. Mayorga-Saucedo, P. C. Alcántara, R. Castro, T. Fernández, G. Bocco, E. Ezcurra y J. L. Palacio. 2002. "Patrones y tasas de cambio de uso del suelo en México", *Gaceta Ecológica*, No. 62. INE-SEMARNAT. pp. 21-38.
- Velázquez, A., J. F. Mas, J. R. Díaz-Gallegos, R. Mayorga-Saucedo, P. C. Alcántara, R. Castro, T. Fernández, G. Bocco, E. Ezcurra y J. L. Palacio. 2003. "Land-use and vegetation patterns and change rates in México", *LUCC Atlas*, International Geographical Union, Japan.

Cuadro 1.2. Equivalencias de clases entre la serie I del INEGI y el IFN 2000

Descripción Serie 1	Comunidad INF-2000
Pastizal natural con vegetación secundaria arbustiva	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal natural con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal natural con herbazal	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal natural con izotal	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal natural	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal natural y erosión	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal-huizachal con vegetación secundaria arbustiva	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal-huizachal con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal-huizachal	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal-huizachal y erosión	Pastizal natural (incluye pastizal-huizachal)
Pastizal halófilo con vegetación secundaria arbustiva	Vegetación halófila y gipsófila
Pastizal halófilo con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Vegetación halófila y gipsófila
Pastizal halófilo	Vegetación halófila y gipsófila
Pastizal halófilo y erosión	Vegetación halófila y gipsófila
Pastizal gipsófilo con vegetación secundaria arbustiva	Vegetación halófila y gipsófila
Pastizal gipsófilo	Vegetación halófila y gipsófila
Pastizal gipsófilo y erosión	Vegetación halófila y gipsófila
Pastizal inducido con vegetación secundaria arbustiva	Pastizal inducido
Pastizal inducido con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Pastizal inducido
Pastizal inducido con matorral espinoso	Pastizal inducido
Pastizal inducido con herbazal	Pastizal inducido
Pastizal inducido	Pastizal inducido
Pastizal inducido y erosión	Pastizal inducido
Pastizal cultivado con vegetación secundaria arbórea	Pastizal inducido
Pastizal cultivado	Pastizal cultivado
Pastizal cultivado y erosión	Pastizal cultivado
Pradera de alta montaña	Pradera de alta montaña
Bosque de oyamel con vegetación secundaria arbórea	Bosque de oyamel (incluye ayarin y cedro)
Bosque de oyamel con vegetación secundaria arbustiva	Bosque de oyamel (incluye ayarin y cedro)
Bosque de oyamel	Bosque de oyamel (incluye ayarin y cedro)
Bosque de ayarin con vegetación secundaria arbustiva	Bosque de oyamel (incluye ayarin y cedro)
Bosque de ayarin	Bosque de oyamel (incluye ayarin y cedro)
Bosque de cedro	Bosque de oyamel (incluye ayarin y cedro)
Bosque mesófilo de montaña con vegetación secundaria arbórea	Bosque mesófilo de montaña
Bosque mesófilo de montaña con vegetación secundaria arbustiva	Bosque mesófilo de montaña
Bosque mesófilo de montaña con vegetación secundaria herbácea	Bosque mesófilo de montaña
Bosque mesófilo de montaña con herbazal	Bosque mesófilo de montaña
Bosque mesófilo de montaña	Bosque mesófilo de montaña
Bosque mesófilo de montaña con agricultura nómada y vegetación secundaria arbórea	Bosque mesófilo de montaña
Bosque mesófilo de montaña con agricultura nómada y vegetación secundaria arbustiva	Bosque mesófilo de montaña
Bosque mesófilo de montaña con agricultura nómada	Bosque mesófilo de montaña
Bosque de pino con vegetación secundaria arbórea	Bosque de pino
Bosque de pino con vegetación secundaria arbustiva	Bosque de pino
Bosque de pino con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Bosque de pino
Bosque de pino con vegetación secundaria herbácea	Bosque de pino
Bosque de pino con vegetación secundaria herbácea y erosión	Bosque de pino
Bosque de pino	Bosque de pino
Bosque de pino y erosión	Bosque de pino
Bosque de pino con agricultura nómada y vegetación	Bosque de pino

Descripción Serie 1	Comunidad INF-2000
Matorral subtropical con vegetación secundaria arbórea	Matorral subtropical
Matorral subtropical con vegetación secundaria arbustiva	Matorral subtropical
Matorral subtropical con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral subtropical
Matorral subtropical con vegetación secundaria herbácea	Matorral subtropical
Matorral subtropical con matorral inerme	Matorral subtropical
Matorral subtropical con matorral inerme y erosión	Matorral subtropical
Matorral subtropical con matorral subinerme	Matorral subtropical
Matorral subtropical con matorral subinerme y erosión	Matorral subtropical
Matorral subtropical con matorral espinoso	Matorral subtropical
Matorral subtropical con nopalera	Matorral subtropical
Matorral subtropical	Matorral subtropical
Matorral subtropical y erosión	Matorral subtropical
Matorral submontano con vegetación secundaria arbórea	Matorral submontano
Matorral submontano con vegetación secundaria arbórea y erosión	Matorral submontano
Matorral submontano con vegetación secundaria arbustiva	Matorral submontano
Matorral submontano con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral submontano
Matorral submontano con vegetación secundaria herbácea	Matorral submontano
Matorral submontano con matorral inerme	Matorral submontano
Matorral submontano con matorral inerme y erosión	Matorral submontano
Matorral submontano con matorral subinerme	Matorral submontano
Matorral submontano con matorral subinerme y erosión	Matorral submontano
Matorral submontano con matorral espinoso	Matorral submontano
Matorral submontano con cardonal	Matorral submontano
Matorral submontano con izotal	Matorral submontano
Matorral submontano	Matorral submontano
Matorral espinoso tamaulipeco con vegetación secundaria arbustiva	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con vegetación secundaria herbácea	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con matorral inerme	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con matorral subinerme	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con matorral subinerme y erosión	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con matorral espinoso	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con matorral espinoso y erosión	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con nopalera	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco con crasi-rosulifolios	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral espinoso tamaulipeco	Matorral espinoso tamaulipeco
Matorral crasicaule con vegetación secundaria arbórea	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con vegetación secundaria arbustiva	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con vegetación secundaria herbácea	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con matorral inerme	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con matorral inerme y erosión	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con matorral subinerme	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con matorral subinerme y erosión	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con matorral espinoso	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con cardonal	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con cardonal y erosión	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con chollal	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con nopalera	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con nopalera y erosión	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule con izotal	Matorral crasicaule

Descripción Serie 1	Comunidad INF-2000
Matorral crasicaule con crasi-rosulifolios	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule	Matorral crasicaule
Matorral crasicaule y erosión	Matorral crasicaule
Matorral sarcocaula con vegetación secundaria arbórea	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con vegetación secundaria arbustiva	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con matorral inerme	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con matorral inerme y erosión	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con matorral subinerme	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con matorral subinerme y erosión	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con matorral espinoso	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con herbazal	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con cardonal	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con chollal	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con izotal	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con izotal y erosión	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula con crasi-rosulifolios	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula	Matorral sarcocaula
Matorral sarcocaula y erosión	Matorral sarcocaula
Matorral sarco-crasicaule con vegetación secundaria arbustiva	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con matorral inerme	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con matorral inerme y erosión	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con matorral subinerme	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con matorral subinerme y erosión	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con cardonal	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con cardonal y erosión	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con crasi-rosulifolios	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule con cirios	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule	Matorral sarcocrasicaule
Matorral sarco-crasicaule de neblina con matorral subinerme	Matorral sarcocrasicaule con neblina
Matorral sarco-crasicaule de neblina con matorral subinerme y erosión	Matorral sarcocrasicaule con neblina
Matorral sarco-crasicaule de neblina con cardonal	Matorral sarcocrasicaule con neblina
Matorral sarco-crasicaule de neblina con izotal	Matorral sarcocrasicaule con neblina
Matorral sarco-crasicaule de neblina	Matorral sarcocrasicaule con neblina
Matorral rosetófilo costero con vegetación secundaria arbórea	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con vegetación secundaria arbórea y erosión	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con vegetación secundaria arbustiva	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con vegetación secundaria herbácea	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con matorral inerme	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con matorral inerme y erosión	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con matorral subinerme	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con matorral subinerme y erosión	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con nopalera	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con crasi-rosulifolios	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero con crasi-rosulifolios y erosión	Matorral rosetófilo costero
Matorral rosetófilo costero	Matorral rosetófilo costero
Matorral desértico rosetófilo con vegetación secundaria arbustiva	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral desértico rosetófilo

Descripción Serie 1	Comunidad INF-2000
Matorral desértico rosetófilo con matorral inerme	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con matorral inerme y erosión	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con matorral subinerme	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con matorral subinerme y erosión	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con matorral espinoso	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con matorral espinoso y erosión	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con izotal	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con izotal y erosión	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con crasi-rosulifolios	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo con crasi-rosulifolios y erosión	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico rosetófilo y erosión	Matorral desértico rosetófilo
Matorral desértico micrófilo con vegetación secundaria arbórea	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con vegetación secundaria arbórea y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con vegetación secundaria arbustiva	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con vegetación secundaria herbácea	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con vegetación secundaria herbácea y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con matorral inerme	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con matorral inerme y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con matorral subinerme	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con matorral subinerme y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con matorral espinoso	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con matorral espinoso y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con herbazal	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con cardonal	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con chollal	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con chollal y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con nopalera	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con izotal	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con crasi-rosulifolios	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo con crasi-rosulifolios y erosión	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo	Matorral desértico micrófilo
Matorral desértico micrófilo y erosión	Matorral desértico micrófilo
Vegetación de desiertos arenosos con vegetación secundaria arbustiva	Vegetación de desiertos arenosos
Vegetación de desiertos arenosos	Vegetación de desiertos arenosos
Vegetación de desiertos arenosos y erosión	Vegetación de desiertos arenosos
Vegetación halófila con vegetación secundaria arbórea	Vegetación halófila y gipsófila
Vegetación halófila con vegetación secundaria arbustiva	Vegetación halófila y gipsófila
Vegetación halófila con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Vegetación halófila y gipsófila
Vegetación halófila con vegetación secundaria herbácea	Vegetación halófila y gipsófila
Vegetación halófila con matorral espinoso	Vegetación halófila y gipsófila
Vegetación halófila con herbazal y erosión	Vegetación halófila y gipsófila
Vegetación halófila	Vegetación halófila y gipsófila
Vegetación halófila y erosión	Vegetación halófila y gipsófila
Mezquital con vegetación secundaria arbórea	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con vegetación secundaria arbórea y erosión	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con vegetación secundaria arbustiva	Mezquital (incluye huizachal)

Descripción Serie 1	Comunidad INF-2000
Mezquital con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con vegetación secundaria herbácea	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con vegetación secundaria herbácea y erosión	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con matorral subinorme	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con matorral subinorme y erosión	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con matorral espinoso	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital con matorral espinoso y erosión	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital	Mezquital (incluye huizachal)
Mezquital y erosión	Mezquital (incluye huizachal)
Huizachal con vegetación secundaria herbácea	Mezquital (incluye huizachal)
Huizachal	Mezquital (incluye huizachal)
Huizachal y erosión	Mezquital (incluye huizachal)
Vegetación de dunas costeras	Vegetación de dunas costeras
Áreas sin vegetación aparente	Area sin vegetación aparente
Áreas sin vegetación aparente y erosión	Area sin vegetación aparente
Vegetación de galería	Vegetación de galería (incluye bosque de galería)
Vegetación de galería y erosión	Vegetación de galería (incluye bosque de galería)
Agricultura de riego con vegetación secundaria arbórea	Agricultura de riego (incluye riego eventual)
Agricultura de riego con vegetación secundaria arbustiva	Agricultura de riego (incluye riego eventual)
Agricultura de riego con vegetación secundaria herbácea	Agricultura de riego (incluye riego eventual)
Agricultura de riego	Agricultura de riego (incluye riego eventual)
Agricultura de riego y erosión	Agricultura de riego (incluye riego eventual)
Agricultura de riego eventual	Agricultura de riego (incluye riego eventual)
Agricultura de humedad con vegetación secundaria arbustiva	Agricultura de humedad
Agricultura de humedad con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Agricultura de humedad
Agricultura de humedad	Agricultura de humedad
Agricultura de humedad y erosión	Agricultura de humedad
Agricultura de temporal con vegetación secundaria arbórea	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con vegetación secundaria arbórea y erosión	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con vegetación secundaria arbustiva	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con vegetación secundaria arbustiva y erosión	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con vegetación secundaria herbácea	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con vegetación secundaria herbácea y erosión	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con matorral inerme y erosión	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con matorral subinorme	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con matorral subinorme y erosión	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con matorral espinoso	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con herbazal	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con herbazal y erosión	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal con crasi-rosulifolios	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal	Agricultura de temporal
Agricultura de temporal y erosión	Agricultura de temporal
Áreas de riego suspendido con vegetación secundaria arbustiva	Riego suspendido
Áreas de riego suspendido con vegetación secundaria herbácea	Riego suspendido
Áreas de riego suspendido con matorral inerme	Riego suspendido
Áreas de riego suspendido	Riego suspendido
Áreas de riego suspendido y erosión	Riego suspendido
Cuerpos de agua	Cuerpo de agua
Ciudades importantes	Asentamiento humano
Salinas	Area sin vegetación aparente

2. TASA DE DEFORESTACIÓN

Instituto de Geografía –UNAM

Fundamentación:

La tasa de deforestación es un indicador de presión sobre los recursos forestales y resulta un elemento esencial en la evaluación y diagnóstico del comportamiento de otras variables ambientales (clima, suelos, hidrología, entre otras) y socioeconómicas (crecimiento demográfico, densidad de población, actividades económicas, entre otras) asociadas. Este indicador se deriva de la metodología descrita en el indicador anterior y se basa en los datos que igualmente se obtienen del mismo.

Fuente de los datos:

- a) Cartografía de uso del suelo y vegetación editada por el INEGI (1978-1982, Serie I), escala 1:250 000.
- b) Cartografía de uso del suelo y vegetación del INEGI (1993, Serie II); corresponde a la Serie I actualizada con base en imágenes Landsat de marzo de 1993, escala 1:250 000.
- c) Cartografía de cubierta vegetal (Fase I del Inventario Forestal Nacional, IFN-2000) editada por la SEMARNAP-UNAM, escala 1:250 000.

Materiales y métodos:

Antes de proceder al desarrollo del indicador, debe asegurarse la calidad de las bases de datos a utilizarse y la compatibilidad de las leyendas, como se describe en el indicador anterior.

a) El modelo de estimación del proceso de la deforestación

Las coberturas leñosas (bosques, selvas y matorrales en sus condiciones primarias y secundarias) se agregan, y su dinámica de cambio se describe en un modelo. En éste se enfatiza la probabilidad de cambio de cualquiera de estas categorías hacia las cubiertas antropogénicas. A este cambio se le denomina **proceso de deforestación** y a partir del mismo se calculan las tasas de cambio de acuerdo con la ecuación utilizada por la FAO (1996). Esta tasa expresa el cambio en porcentaje de la superficie al inicio de cada año.

$$n = \left[\frac{S_2}{S_1} \right]^{1/n} - 1$$

En donde:

- d_n = tasa de cambio (para expresar en %, hay que multiplicar por 100),
- S_1 = superficie en la fecha 1,
- S_2 = superficie en la fecha 2,
- n = número de años entre las dos fechas.

La metodología propuesta es coherente y replicable para la evaluación y análisis de la dinámica del cambio de coberturas en México. Los pasos seguidos se describen a tal detalle, que a partir de los insumos básicos revisados y compatibilizados (t_1 , t_2 y t_3 ver indicador anterior) se pueden derivar gran cantidad de evaluaciones rápidas para diversos programas, tanto locales como regionales. A nivel regional (estatal, municipal o por región hidrológica) es indispensable mejorar las fuentes de datos de referencia de los tiempos t_1 , t_2 y t_3 considerando insumos apropiados (en escala espacial y temporal) y con intensivo trabajo de campo que considere aspectos florísticos-fisonómicos de la vegetación. De esta manera se pueden evitar las inconsistencias encontradas a niveles de agregación detallados.

Productos:

- a) Diversos mapas de cambio:
 - i. Dos clases: Áreas deforestadas y sin cambio.
 - ii. Cambios de cobertura, el mapa contiene cobertura original (t_1) y cobertura actual (t_2).
- b) Estadísticas:
 - i. Superficies deforestadas entre t_1 - t_2 , por estado y municipio.
 - ii. Porcentajes de cambio t_1 - t_2 , por estado y municipio.
 - iii. Tasas de cambio anualizadas por tipo de cobertura (p.e. tipos de bosque).

NOTA. El Instituto de Geografía de la UNAM elaboró el estudio de cambio de coberturas 1976-2000, en escala 1:250 000, que puede servir como referencia a los estados. Igualmente se definió la tasa de deforestación nacional.

Referencias bibliográficas

FAO. 1996. Forest resources assessment 1990. Survey of tropical forest cover and study of change processes. Number 130. Rome, Italy. 152 p.

INDICADORES DEL SUBSISTEMA SOCIAL Y URBANO-REGIONAL

Introducción

El conjunto de problemáticas que se engloban bajo el rubro genérico de “lo social” de un territorio abarca situaciones que tienen que ver con aspectos estructurales de la sociedad y otras que tienen que ver con las condiciones materiales en las que se desenvuelve dicha sociedad. Algunas otras se relacionan más bien con procesos sociales.

Esta característica hace diferir el análisis de “lo social” respecto a las variables e indicadores del medio físico que involucran fundamentalmente procesos naturales. El método del análisis social se basa en la argumentación y refutación, en donde los resultados a los que se llega siempre son relativos, puesto que dependen de condiciones históricas –que pueden ser variables–, del contexto sociopolítico –que puede variar drásticamente de un momento a otro–, y, finalmente, dependen de personas, de seres vivos cuyo comportamiento es impredecible y que pueden fallar, equivocarse o bien tomar una decisión acertada, independientemente de las condiciones objetivas que le rodean.

La población, desde el punto de vista del Ordenamiento Territorial, se analiza desde tres puntos de vista (Gómez Orea, 2002):

1. **La población como recurso territorial.** Se trata de aquellos aspectos que permiten evaluar la capacidad productiva –en un sentido amplio–, de una población regional determinada, con el fin de evaluar la cantidad y calidad de la oferta laboral (aptitud y preparación técnico-profesional) para el desarrollo de actividades económicas.

En este sentido los tres temas básicos para su valoración son:

- a) la dinámica y territorialidad de la población;
- b) la aptitud de la población como fuerza de trabajo, y
- c) la marginalidad social.

2. **La población como sujeto territorial.** En este caso, se evalúa a la población como demandante de servicios, infraestructuras y equipamiento (cantidad, calidad y ac-

ceso), es decir, se evalúan los soportes materiales con que cuenta la población para cubrir sus necesidades básicas, que se asocian al concepto de calidad de vida, con el fin de comparar las dotaciones actuales con las necesidades y aspiraciones futuras de la población, considerando los estándares oficiales. Al respecto, los temas fundamentales a considerar serían:

- a) los servicios públicos;
- b) la infraestructura municipal, y
- c) la vivienda.

3. **La población como objeto territorial.** En este último grupo se consideran aquellos aspectos de la población que permiten evaluarla en tanto que objeto territorial, es decir, se consideran sus actividades de relación interpersonal y de grupo, que permiten valorar la estructura social. Incluye como temas fundamentales:

- a) el grado de participación política formal;
- b) el grado de cohesión social, y
- c) la afinidad religiosa.

Todos estos aspectos –con excepción del último grupo–, se pueden analizar bajo criterios cuantitativos. El análisis final deberá ser acompañado de una reflexión que cubra los aspectos subjetivos, incuantificables, presentes en los procesos sociales.

En cuanto al subsistema urbano-regional, tiene como objetivo caracterizar y diagnosticar el sistema de ciudades, localidades y áreas rurales de un territorio, para posteriormente llegar a un ordenamiento territorial integral.

Para ello se propone abordar dicho análisis a partir de tres grandes apartados temáticos que se refieren a características específicas de los sistemas urbanos y las áreas rurales, que se encuentran en su área de influencia, o incluso fuera de ella. Los cuatro grupos temáticos son los siguientes:

- a) **Morfología urbano-regional.** En este apartado se trata de caracterizar el grado y los patrones de ocupación de un territorio, ya sea por localidades urbanas o rurales.
- b) **Funcionalidad urbano-regional.** A través de ellos se trata de identificar los vínculos funcionales, tanto de los grupos sociales como de sus actividades económicas en el espacio por analizar.
- c) **Aspectos metropolitanos.** Ante el avance de la urbanización, al parecer inevitable, sobre amplios espacios rurales, importa destacar algunos de los rasgos de la expansión urbana que los afectan. Se trata de evaluar el cambio de uso del suelo, producto de la expansión urbana en el espacio periurbano de las ciudades más dinámicas, sin limitarse, como anteriormente se hacía, al concepto de conurbación.
- d) **Estructuración territorial.** Se trata de identificar las grandes tendencias regionales de los sistemas urbanos.

El análisis de estos grupos temáticos permite identificar las condiciones prevaletentes de equilibrio/desequilibrio de la estructura espacial y de distribución por tamaños de las

localidades. Ello adquiere un mayor sentido e importancia cuando se inserta en la discusión acerca del papel del sistema urbano como motor de desarrollo regional. En este contexto, importa definir si es conveniente mantener, reforzar o cambiar los patrones actuales del sistema, apostarle a un patrón de dispersión geográfica que revalide el papel del medio rural como factor de desarrollo, situación en la que la dispersión de pequeños centros no constituye una debilidad sino una fortaleza; o apostarle a la tendencia de concentración de la población y las actividades en unas pocas ciudades a partir de las cuales se difundiría el desarrollo (modelo actual generador de inequidad espacial en el desarrollo); o bien, buscar alternativas en las que los dos modelos anteriores se complementen (el caso de la agrópolis, por ejemplo).

1. TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN

Instituto de Geografía –UNAM

Fundamentación:

Indica los cambios que experimenta la población a causa de tres fenómenos demográficos fundamentales: migración, mortalidad y fecundidad. Dentro de la planeación gubernamental sirve para la definición de políticas públicas y de población orientadas a la atención de necesidades actuales y demandas futuras en aspectos económicos, sociales y políticos, tales como el empleo, alimentación, servicios de salud y vivienda, entre otros.

Fuente de los datos:

SIC. 1972. IX Censo General de Población, 1970. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio. México, D. F.
INEGI. 1991. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Instituto Nacional de Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.
INEGI. 2001. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Instituto Nacional de Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

Materiales y métodos:

La forma más utilizada para medir los cambios cuantitativos experimentados por la población a través del tiempo es mediante el cálculo de la tasa de crecimiento medio anual de la población, la cual mide el aumento o disminución anual de la población en un periodo de tiempo determinado, debido al crecimiento natural y a la migración neta (crecimiento social). Se expresa como porcentaje de la población del año inicial o base. Para calcularla se requiere de la población total de los años correspondientes (1970-2000) como principal insumo.

Se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$Tc = \left[\left[\frac{P_2}{P_1} \right]^{1/t} - 1 \right] \times 100$$

en donde:

Tc = tasa de crecimiento demográfico
P₁ = población inicial en el periodo referencia
P₂ = población final en el periodo de referencia
t = número de años comprendidos en el periodo de referencia

De acuerdo con el resultado obtenido, la población de un municipio se califica en rangos de ritmo de crecimiento alto, medio y bajo; se puede considerar el valor estatal y/o regional como referente para establecer el rango medio, y a partir de ahí, los rangos superior e inferior.

Productos:

- a) Cuadro comparativo con la población total de 1970, 1990 y 2000 y las tasas de crecimiento medio anual de la población 1970-1990 y 1990-2000 por municipio.
- b) Mapas temáticos con las tasas de crecimiento 1970-1990 y 1990-2000 por municipio.
- c) Texto explicativo sobre el análisis y la interpretación de las tasas de crecimiento municipales para ambos periodos.

2. DENSIDAD DE POBLACIÓN

Instituto de Geografía –UNAM

Fundamentación:

Es la relación del número total de habitantes –urbanos y rurales–, de un municipio determinado con la superficie del mismo; sirve para evaluar el grado de ocupación del territorio municipal y, por tanto, es un indicador de la presión demográfica sobre el suelo. En este sentido, conviene asociarlo con alguna otra variable relacionada con recursos naturales o utilización del suelo. Densidades muy altas –p. e. el doble o más del promedio regional– en territorios sin una gran ciudad, indicarían un poblamiento intenso y mayores presiones sobre el suelo y los recursos naturales; por el contrario, densidades muy bajas reflejarán un escaso o nulo poblamiento. Su lectura es útil para la identificación de áreas susceptibles de captar el excedente de población de las zonas más densamente pobladas y disminuir en ellas las presiones sobre los recursos.

El tamaño variable de los municipios en México introduce un sesgo en este indicador –municipios muy grandes pueden parecer densificarse muy poco y viceversa–, por lo que hay que interpretarlo junto con otros indicadores demográficos, como la tasa de crecimiento o el nivel de urbanización, o como ya se señalaba, los relacionados con recursos naturales y uso del suelo.

Fuente de los datos:

SIC. 1972. IX Censo General de Población, 1970. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio. México, D. F.

INEGI. 1991. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, Ags. México.

INEGI. 2001. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, Aguascalientes, Ags. México.

Materiales y métodos:

Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula

$$D = \frac{\text{Población total (en al menos dos fechas)}}{\text{Superficie en km}^2}$$

Para la interpretación del indicador, se toma como referencia el promedio de la densidad estatal o regional, y los resultados se presentan en dos formatos que sintetizan el grado de ocupación del territorio estatal (Cuadros 2.1. y 2.2.). En el primero se agrupan los municipios en rangos de muy alta, alta, media, baja y muy baja densidad demográfica,

según se encuentre el valor por encima, cercano o por debajo de dicho promedio en el último año (Cuadro 2.1.). En la segunda agrupación se presentan los municipios que más aumentaron su densidad entre 1970 y 2000, según rangos de “mayor densificación”, “densificación media” y de “baja” o “nula densificación” (Cuadro 2.2.). En ambos casos se recomienda presentar al menos los datos de población total, número de municipios y superficie involucrada en cada rango.

Cuadro 2.1. Rangos de densidades por municipio, 1970-2000

Rangos de densidad	Población	No. de localidades	Densidad promedio	
			1970	2000
muy alta (dos veces y más el promedio)				
alta (del promedio hasta dos veces)				
media (promedio estatal o regional)				
baja (del promedio hasta la mitad)				
muy baja (menos de la mitad del promedio)				

Cuadro 2.2. Cambio de densidad 1970-2000, por municipio

Cambio de densidad 1970-2000	No. de municipios	Población	Superficie
1. mayor densificación: municipios que aumentaron más del doble del cambio promedio.			
2. densificación media: municipios que oscilaron alrededor del cambio promedio estatal o regional.			
3. baja o nula densificación: municipios que no aumentaron su densidad o lo hicieron en menos de la mitad del cambio promedio.			

Productos:

- a) Cuadro de población total, superficie, densidades y cambio 1970 y 2000, por municipio.
- b) Cuadro de cambio de densidades, 1970-2000.
- c) Mapa de cambio de densidades o densificación 1970-2000.

8. PEA POR SECTOR DE ACTIVIDAD

Instituto de Geografía -UNAM

Fundamentación:

El análisis de la PEA por sector de actividad nos permite evaluar el porcentaje de población que se dedica a las **actividades primarias** (sector 1 –agricultura, ganadería y pesca–); a las **actividades secundarias** (incluye sector 2 –minería y extracción de petróleo y gas–, sector 3 –manufacturas–, sector 4 –electricidad y agua–, y sector 5 –construcción–); y a las **actividades terciarias** (sector 6 –comercio–, sector 7 –transportes y comunicaciones–, sector 8 –servicios financieros y alquiler de muebles e inmuebles–, y sector 9 –servicios profesionales y personales–), lo cual permite una primera aproximación de la especialización que tiene una región, un municipio, un estado y el mismo país en un periodo determinado, así como identificar su evolución en el transcurso del tiempo.

Fuente de los datos:

INEGI. 1991. **XI Censo General de Población y Vivienda, 1990** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.
INEGI. 2001. **XII Censo General de Población y Vivienda, 2000** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

Método de obtención:

Se calcula como el porcentaje de cada sector con respecto al total de la población económicamente activa ocupada.

Productos:

- a) Cuadro de PEA por sector de actividad (en números absolutos y relativos)
- b) Gráficas de barras o de sectores.
- c) Mapa de distribución de las actividades económicas.

9. ÍNDICE DE DEPENDENCIA ECONÓMICA

Instituto Nacional de Ecología -INE

Fundamentación:

Es la relación existente entre la población inactiva (PI) y la PEA. El resultado se interpreta como la cantidad de personas inactivas que tienen que sostener a cada 100 activos.

Se puede definir como la relación entre la población económicamente activa y la población económicamente inactiva; mide el grado de dependencia o carga que en promedio tiene que soportar cada persona disponible para la producción de bienes.

Fuente de los datos:

INEGI. 2001. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

Método de obtención:

Para su cálculo se agrupa a la población de acuerdo con su edad, de tal manera que se separa a la población económicamente activa de la que no lo es, los rangos elegidos son los siguientes:

- a) Menores de edad: población de 0 a 14 años.
- b) PEA: población de 15 a 64 años.
- c) Mayores de 65 años.

Teóricamente se considera que el primer grupo corresponde a la población en edad escolar y preescolar, el segundo a las personas en edad de trabajar, y el tercero, a las ya retiradas de la actividad económica.

Aunque este indicador no expresa la carga real de población inactiva, ya que no toda la población en edad activa trabaja, da una idea del potencial de la fuerza de trabajo que habría que integrar a las actividades productivas.

El cálculo se realiza a partir de la siguiente expresión matemática:

$$I.D.E. = \frac{P_{0-14} + P_{65-\text{más}}}{P_{15-64}} \times 100$$

en donde:

I.D.E. = Índice de dependencia económica.

P_{0-14} = Población de 0 a 14 años.

$P_{65\text{-más}}$ = Población de 65 años y más.
 P_{15-64} = Población de 15 a 64 años.

Productos:

- a) Mapa: Índice de dependencia económica por municipio.

10. PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN DE MÉXICO, 2000-2050

Consejo Nacional de Población –CONAPO

Fundamentación:

Uno de los instrumentos fundamentales para la planeación del desarrollo económico y social lo constituye la prospectiva demográfica. Las proyecciones de población son una referencia fundamental para las acciones de gobierno y sirven de base para calcular las futuras demandas de empleo, educación, salud y vivienda, entre otras. Además, las previsiones demográficas constituyen un instrumento de la política de población, ya que permiten construir y evaluar los posibles escenarios futuros que se derivarían de alterar o mantener las tendencias actuales de los factores demográficos que inciden sobre el volumen, la dinámica y la estructura de la población.

De esta manera, la información generada permite estudiar los efectos de las variaciones de la fecundidad, la mortalidad y la migración en la estructura por edades por entidades federativas y municipios.

Fuente de los datos:

Corrección demográfica de la población por edad y sexo enumerada en el **XII Censo General de Población y Vivienda, 2000**

Estimaciones de los componentes demográficos (fecundidad, mortalidad y migración internacional) con base en distintas encuestas demográficas.

Materiales y métodos:

Las proyecciones de población se hicieron con el método de componentes demográficos. En este procedimiento, primero se establecen las premisas sobre el futuro comportamiento de la fecundidad, la mortalidad y la migración, generalmente en números relativos; y después, esas previsiones se sobreponen a la población inicial, de tal manera que los sobrevivientes durante cada año de la proyección se van reproduciendo para generar las nuevas cohortes que se van incorporando a la población residente.

Se tomó como base la población corregida del **XII Censo General de Población y Vivienda 2000**, realizando el ejercicio de conciliación intercensal por entidad federativa en el periodo 1990-2000. De éste se extrae la población base definitiva.

La dinámica demográfica consiste en estimaciones sobre la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional, las cuales permitieron establecer las hipótesis de la evolución futura de estos componentes para el cálculo de las proyecciones. Se consideran como premisas para las proyecciones, la reducción de la fecundidad a 2.1 hijos por mujer en 2005, equivalente al reemplazo intergeneracional, y la reducción de la tasa de crecimiento natural a 1.4% anual al final del 2006.

Las estimaciones se realizan a nivel nacional, estatal, municipal y para las principales localidades urbanas.

Productos:

a) Publicación

- i. Reconstrucción de la población 1990-2000.
- ii. Estimación de la población base nacional.
- iii. Proyecciones de la población nacional y sus componentes demográficos.
- iv. Proyecciones de la población por entidad federativa, por grandes grupos de edad y sexo.
- v. Proyecciones de la población de los municipios y localidades.

b) Base de datos de las proyecciones por año de 2000 a 2030, nacional, estatal, municipal y por localidad urbana.

- i. Con los resultados de esta base se pueden realizar mapas temáticos por municipio o entidad.

Referencias bibliográficas

Partida, V. *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2000-2050*. CONAPO. México (en prensa).

Relación con otros indicadores:

Las proyecciones de población sirven de base para estimar demandas de bienes y servicios como empleo, educación salud, vivienda, y para determinar la futura distribución territorial de la población en el país.

11. CALIDAD DE LA VIVIENDA

Instituto de Geografía – UNAM

Fundamentación:

El examen de las características físicas de la vivienda permite evaluar la calidad de la misma y las condiciones de vida de los habitantes de un área, municipio, región o estado, en un periodo determinado. Este indicador permite cuantificar y localizar las áreas y la cantidad de viviendas susceptibles de mejoramiento, ya sea mediante la introducción de servicios o de materiales más resistentes. Es un indicador indispensable para la elaboración de políticas y programas de mejoramiento urbano por zonas específicas.

Fuente de los datos:

INEGI. 1991. **XI Censo General de Población y Vivienda, 1990**. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

INEGI. 2001. **XII Censo General de Población y Vivienda, 2000**. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

Método de obtención:

Se reclasifica la información estadística censal de acuerdo con la siguiente estratificación, en donde las viviendas que tienen los mejores materiales en piso, techo y muros se considera que tienen una buena calidad; aquéllas que tienen una condición de rango 2 en los mismos componentes, se clasifican como de regular calidad y, por último, se consideran de mala calidad las viviendas que se ubican en los rangos 3, 4 y 5, que en general incluyen a las viviendas con piso de tierra, techos y muros de materiales endebles o perecederos. El Cuadro 11.1. muestra un ejemplo del formato que se puede utilizar para sintetizar la información referente a la clasificación de las viviendas según su calidad, considerando los materiales de piso, techo y paredes.

Productos:

- a) Mapa con la clasificación de los municipios de acuerdo con la calidad de la vivienda predominante, según los materiales empleados.
- b) Cuadro estadístico con la clasificación de la vivienda según la calidad de sus materiales en piso, techo y paredes.

Cuadro 11.1. Calidad de la vivienda según los materiales empleados en piso, techo y paredes

Clave	Piso	Techo	Paredes	Calidad de la vivienda
1				Buena
2				Regular
3				Mala
4				
5				

Claves:

Piso:

1 = Madera, mosaico, u otros recubrimientos. 2= Cemento o firme. 3= Tierra.

Techo:

1 = Losa o concreto. 2= Teja, lámina de asbesto o metálica. 3= Palma, tejamanil o madera. 4= Lámina de cartón. 5= Otros.

Paredes:

1 = Tabique, ladrillo, block, piedra o cemento. 2= Lámina de asbesto, metálica o adobe. 3= Madera. 4= Lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, embarro o bajereque. 5= otros.

- c. Medio bajo de 0.5 a 0.649
- d. Bajo: Menos de 0.5

Productos:

- a) Publicación.
 - i. Análisis de principales resultados.
 - ii. Descripción de la metodología.
 - iii. Mapas estatales y municipales.
- b) Base de datos.
 - i. Identificadores de municipios y entidades.
 - ii. Valores de los indicadores e índices por municipio y estado.
 - iii. Valores del índice y el grado de desarrollo humano.

Referencias bibliográficas

CONAPO, 2001. **Índices de desarrollo humano, 2000**. Col. Índices sociodemográficos. Consejo Nacional de Población. México. 131 p.

17. NIVEL DE URBANIZACIÓN

Instituto de Geografía, UNAM

Fundamentación:

En la fase actual del sistema urbano nacional, las ciudades constituyen un lugar privilegiado para el desarrollo regional (Sobrino, 2003), sin embargo, la sobreconcentración urbana que lo caracteriza constituye un obstáculo por superar. El Nivel de urbanización, –proporción que representa a la población urbana con respecto a la población total–, permite identificar las áreas con predominio urbano.

Convencionalmente se consideran los siguientes rangos indicativos del gradiente urbano-rural (Cuadro 17.1.), el cual puede variar en territorios con características particulares (Unikel et al., 1974).

Cuadro. 17.1. Rangos de población urbana, rural y mixta

Clasificación de las localidades	Rangos de número de habitantes
Urbana	más de 15 000 habitantes
Mixta urbana	de 10 000 a 15 000 habitantes
Mixta rural	de 5 000 a 10 000 habitantes
Rural	menos de 5 000 habitantes

Fuente: Unikel et al., 1974.

Fuente de los datos:

SIC. 1972. IX Censo General de Población, 1970. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio. México, D. F.

INEGI. 1991. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

INEGI. 2001. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

Método de obtención:

Se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$NU = \frac{\frac{1}{2}(P_{5000} + P_{15000})}{P_T} * 100$$

en donde:

NU es el nivel de urbanización;

P_{5000} es la población que reside en localidades mayores de 5 000 habitantes;

P_{15000} es la población residente en localidades mayores de 15 000 personas, y P_T es la población total del municipio.

De esta forma, si toda la población de un municipio habita en localidades rurales (menores de 5 000 habitantes) dicho indicador es del 0%; si toda la población reside en localidades mixtas (entre 5000 y 15 000 habitantes) su nivel de urbanización es del 50%; mientras que si el total habita en localidades urbanas (mayores de 15 000 habitantes) alcanzará el 100%. El método de estratificación óptima (**natural brake** o de Dalenius) es el más indicado para identificar los umbrales pertinentes para cada rango (se recomienda utilizar cinco rangos), desde alto y muy alto hasta bajo y muy bajo.

Adicionalmente se pueden reagrupar los resultados en tres rubros generales (para facilitar la interpretación), en municipios "**más urbanizados**", de "**urbanización intermedia**" y los "**menos urbanizados**". Se recomienda hacer el análisis en el periodo 1970-2000 para tener una perspectiva general de la dinámica del proceso.

Productos:

- a) Cuadros de población total y urbana por municipio, 1970 y 2000.
- b) Mapa con el valor del nivel de urbanización por municipio.

Referencias bibliográficas

- Unikel, L., G. Garza y C. Ruiz Chiapetto. 1974. **El desarrollo urbano de México. Diagnóstico y perspectivas**. El Colegio de México. México. 476 p.
- Sobrino, L. J. 2003. **Competitividad de las ciudades de México**. El Colegio de México. México, 620 p.

18. ÍNDICE DE URBANIZACIÓN

Instituto Nacional de Ecología -INE

Fundamentación:

Se define como la magnitud alcanzada por la concentración de la población urbana en una unidad territorial y responde al **nivel de urbanización**, el cual es la proporción de la población total que habita en localidades clasificadas como urbanas (con más de 15 000 habitantes).

El índice de urbanización permite ponderar la importancia relativa de los distintos tamaños de las ciudades para medir el nivel de urbanización de una región.

Fuente de los datos:

INEGI. 2001. XII Censo General de Población y Vivienda 2000 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, Ags. México.

Método de obtención:

Su expresión numérica es

$$Iu = \frac{1}{4} \left(\frac{U_1}{P} + \frac{U_2}{P} + \frac{U_3}{P} + \frac{U_4}{P} \right) * 100 = G * (0.25p_1 + 0.50p_2 + 0.75p_3 + p_4) = G * E$$

en donde:

$U_1 .. U_4$ es la población en localidades de 15 000, 50 000, 100 000 y 500 000 habitantes, respectivamente,

P es la población total de la unidad territorial,

$p_1 .. p_4$ son las participaciones ponderadas respecto a la población urbana para cada intervalo (15 000 – 49 999; 50 000 – 99 999; 100 000 – 499 999 y más de 500 000), las cuales en conjunto forman el "factor E", el cual actúa como un indicador de la estructura urbana; al final el índice permite cuantificar los diferentes niveles de urbanización de las diferentes unidades territoriales en la región (Unikel, 1976).

Productos:

a) Mapa: Índice de urbanización a nivel municipal.

Referencias bibliográficas

Unikel, L. 1976. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras* Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México. México, D. F. 476 p.

19. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CATEGORÍA URBANA, MIXTA Y/O RURAL

Instituto Nacional de Ecología -INE

Fundamentación:

Con este indicador se pretende caracterizar a cada municipio según la distribución de la población por tamaño de localidad, el cual es determinado por el número de personas que la habitan, es decir, de acuerdo con la proporción de habitantes residentes en localidades urbanas, mixtas y/o rurales, por municipio.

En principio, se agrupa a la población total municipal de acuerdo con lo siguiente:

- a) **Población urbana.** La que vive en localidades de 15 000 y más habitantes.
- b) **Población mixta.** La que vive en localidades de 5 000 a 14 999 habitantes.
- c) **Población rural.** La que vive en localidades de menos de 5 000 habitantes.

Fuente de los datos:

INEGI. 2001. XII Censo General de Población y Vivienda 2000 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Aguascalientes. Ags. México.

Método de obtención:

Una vez realizada la clasificación de la población por el tamaño de localidad de residencia, se calcula para cada una de las clases el índice de localización; este índice es uno de los métodos estadísticos más sencillos para conocer el grado de especialización de una unidad espacial y permite conocer la magnitud de un hecho localizado en una unidad territorial determinada, poniéndolo en relación con el volumen alcanzado por ese mismo fenómeno en un contexto espacial más amplio.

Aquellos casos en los que el cociente de localización es igual a la unidad se consideran en una situación idéntica al promedio regional, aquéllos con un cociente superior a 1 son los que ostentan una concentración superior a la media regional, siendo mayor su especialización cuanto más elevado sea el valor resultante. Por el contrario, las unidades territoriales con valores inferiores a la unidad no pueden considerarse especializadas funcionalmente en esa actividad (Canto et al., 1988).

Originalmente, la expresión algebraica del cociente de localización es la siguiente (División de Planificación Regional, 2002):

$$Q_{ij} = \frac{V_{ij}}{iV_{ij}} : \frac{jV_{ij}}{jV_{ij}}$$

en donde:

V_{ij} = Valor de V correspondiente al subsector o producto "i" de la región "j".

iV_{ij} = Valor de V correspondiente al total de la industria regional al que pertenece el subsector o producto i.

jV_{ij} = Valor de V correspondiente al total del subsector o producto a nivel nacional.

$i \cdot jV_{ij}$ = Valor de V correspondiente al total de la industria respectiva a nivel nacional.

La adecuación de la expresión anterior para la obtención de la categoría urbana mixta o rural del municipio es la siguiente:

Distribución de la población por categoría urbana, mixta y/o rural:

$$Catp = \frac{\frac{Pcat_{ij}}{Ptm_j}}{\frac{Pcat_{in}}{Ptn}}$$

en donde:

$Catp$ = Categoría de la población por municipio

$Pcat_{ij}$ = Población en la categoría i en el municipio j

Ptm_j = Población total del municipio j

$Pcat_{in}$ = Población total nacional en la categoría i

Ptn = Población total nacional

Productos:

a) Mapa: Categoría urbana mixta o rural de los municipios en 2000.

Referencias

Cuadrado, J.R. (2014). ¿Es tan "nueva" la "Nueva Geografía Económica"? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas. *Eure*, 40(120), 5-28. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/196/19630362013/>

Lezama, J. L. (2010). *Teoría social, espacio y ciudad*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos de ordenamiento territorial*. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Montes, P. F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5739-ordenamiento-territorial-como-opcion-politicas-urbanas-regionales-america-latina>

Sánchez, L.M. y Gutiérrez, A.L. (2011). Renovación conceptual del ordenamiento territorial como política pública. *Revista Geográfica de América Central*. (2), 1-17. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451744820724>

S.a. (2018a). *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020*. Recuperado de http://gerenciaurbanismo.cuenca.es/portals/gerenciaurbanismo/documents/Agenda_Territorial_Europea%202020.pdf

S.a. (2018b). La Ciudad Jardín ¿Por qué este modelo? Recuperado de <https://quintanormalextrema.files.wordpress.com/2009/04/howard-ciudad-jardin.pdf>

SEDATU. (2015). *Términos de referencia para la elaboración de Programas Municipales de Ordenamiento Territorial*. México: SEDATU.

SEDESOL, SEMARNAT, INE y UNAM. (2004). *Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio* Distrito Federal, México: SEDESOL, SEMARNAT, INE y UNAM.

SEMARNAT. (2018) ¿Qué es el ordenamiento ecológico? Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento-ecologico>

UAEMéx. (2015a). *Licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana. Proyecto Curricular*. Toluca, México: UAEMéx.

UAEMéx (2015b). *Programa de Proyectos de Ordenamiento Territorial*. Toluca, México: UAEMéx.

Vargas, G. (2012). Espacio y Territorio en el análisis geográfico. *Reflexiones*. 91(1), 313-326. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72923937025>

Importante

Todos los materiales utilizados para la elaboración de esta antología son propiedad de los autores especificados en las referencias.