



INTERLOCUCIONES

UTOPIA Y PRAXIS LATINOAMERICANA. AÑO: 29, n.º 106, 2024, e12602105
REVISTA INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA Y TEORÍA SOCIAL
CESA-FCES-UNIVERSIDAD DEL ZULIA. MARACAIBO-VENEZUELA
ISSN 1316-5216 / ISSN-e: 2477-9555



Visiones de desarrollo en América Latina: un análisis de las legislaciones de ordenamiento territorial

Territorial development visions in Latin America: an analysis of spatial planning and land management legislations

Ximena SALAZAR GUAMÁN

<https://orcid.org/0000-0002-7486-8190>

ximena.salazar@ucuenca.edu.ec

Universidad de Cuenca, Ecuador

Este trabajo está depositado en Zenodo:
DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12602105>

RESUMEN

El ordenamiento territorial se posiciona como una política pública estratégica para articular la dimensión espacial dentro de las estrategias de desarrollo territorial en América Latina. Este artículo se propuso examinar la evolución histórica y los marcos regulatorios contemporáneos asociados al ordenamiento territorial en la región, para caracterizar las visiones de desarrollo territorial actualmente institucionalizadas. Mediante análisis documental, se identifica una transición desde paradigmas parciales centrados en el economicismo, urbanismo o ambientalismo, hacia concepciones sistémicas que buscan integrar las múltiples dimensiones territoriales dentro de un enfoque multidimensional. Los objetivos consagrados legalmente denotan una visión emergente que aspira a la sustentabilidad, equidad, institucionalidad y calidad de vida territorial. Sin embargo, los retos de implementación aún son sustanciales para materializar efectivamente esta concepción superadora. Se requieren capacidades públicas fortalecidas y visiones integradoras genuinamente incorporadas en la política presupuestaria.

Palabras clave: planificación; desarrollo; sostenibilidad; legislación

ABSTRACT

Spatial planning is positioned as a strategic public policy to articulate the spatial dimension within territorial development strategies in Latin America. This article aimed to examine the historical evolution and contemporary regulatory frameworks associated with territorial planning in the region, in order to characterize the visions of territorial development currently institutionalized. Through documentary analysis, a transition is identified from partial paradigms focused on economicism, urbanism or environmentalism, towards systemic conceptions that seek to integrate the multiple territorial dimensions within a multidimensional approach. The objectives enshrined legally denote an emerging vision that aspires to sustainability, equity, institutionality and quality of territorial life. However, the implementation challenges are still substantial to effectively materialize this overcoming conception. Strengthened public capabilities and integrating visions genuinely incorporated into budget policy are required.

Keywords: planning; development; sustainability; legislation

Recibido: 13-01-2024 • Aceptado: 30-04-2024



Utopía y Praxis Latinoamericana publica bajo licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Más información en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

INTRODUCCIÓN

El desarrollo territorial se ha consolidado como un paradigma orientador de la formulación e implementación de políticas públicas en América Latina (CEPAL, 2010, 2019). Dentro de este contexto, el ordenamiento territorial se posiciona como una política pública clave encargada de articular la dimensión espacial a las estrategias de desarrollo en la región (Montes Lira, 2001), más aún ante las agudas problemáticas territoriales que aquejan a la región, signada por profundas desigualdades e impactos ambientales derivados de los modelos extractivistas (Gudynas, 2009). Sin embargo, pese a la proliferación normativa e institucional en la materia, aún se requiere interpretar las visiones de desarrollo territorial que subyacen a estas iniciativas, para comprender hacia dónde se pretende orientar el futuro de los territorios latinoamericanos.

Así, este artículo se propone examinar la evolución histórica y los marcos legales contemporáneos asociados al ordenamiento territorial en América Latina, mediante un análisis documental de las conceptualizaciones y objetivos plasmados en las legislaciones nacionales vigentes sobre la materia. La finalidad es caracterizar las visiones de desarrollo territorial institucionalizadas actualmente en la región e identificar sus alcances y limitaciones en el contexto de las problemáticas estructurales no resueltas.

La relevancia de este estudio radica en develar los paradigmas, valores y concepciones presentes en la institucionalidad pública latinoamericana respecto a la vinculación entre ordenación territorial y desarrollo, aportando así reflexiones críticas sobre las nociones predominantes que se plasman en las legislaciones nacionales.

Metodológicamente, a través de un enfoque cualitativo del análisis documental, primero se explora la trayectoria histórica de concepciones sobre desarrollo territorial vinculadas al ordenamiento territorial en América Latina. Posteriormente se identifican los marcos regulatorios vigentes y se examinan los fines y objetivos, respectivamente, de las legislaciones y del ordenamiento territorial en sí, en aras de una caracterización comprehensiva desde las orientaciones tanto amplias como específicas sobre la vinculación entre ambos conceptos.

El examen tanto de los propósitos centrales que orientan estas legislaciones, como de los objetivos específicos que se le adjudican al ordenamiento territorial en el marco de dichas leyes, posibilita una interpretación integral de las concepciones de desarrollo territorial subyacentes. Por una parte, los fines generales de los marcos regulatorios (su objeto directriz) dan luces sobre la motivación, alcances y énfasis temáticos con los que cada país aborda la faceta espacial del desarrollo. Mientras que los objetivos asociados estrictamente a los instrumentos de ordenamiento territorial revelan la funcionalidad concreta que se le adjudica a la planificación y gestión del territorio dentro de ese marco general, es decir, el rol que se le asigna para materializar el modelo de desarrollo territorial anhelado.

En conjunto, estos análisis de sentido tanto amplio como específico en torno al ordenamiento y el desarrollo territoriales dentro de las legislaciones vigentes en países latinoamericanos, permite caracterizar de mejor forma las visiones predominantes en la institucionalidad pública de la región.

DESARROLLO

Evolución de las visiones de desarrollo territorial en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina

Las políticas de ordenamiento territorial vigentes son reflejo de las visiones de desarrollo territorial que han predominado en distintos momentos históricos. Esas visiones e identidades otorgadas al territorio se enmarcan en paradigmas y enfoques teóricos que han nutrido la formulación de planes, programas e instrumentos por parte de los gobiernos latinoamericanos. A lo largo de la historia en América Latina el camino ha sido variado, con diversos hitos que han configurado distintas visiones e identidades del ordenamiento

territorial, hasta llegar a la búsqueda más actual de un abordaje integral del territorio; de ahí la importancia de conocer la evolución que ha modelado el enfoque vigente en nuestros días.

El ordenamiento territorial ha sido abordado en América Latina principalmente como un instrumento de planificación (Arcia et al., 2023), dentro del contexto más amplio de políticas públicas orientadas a modelar la dimensión territorial del desarrollo. Se trata de una materia reciente en la región, que surge sobre todo ligada como evolución de políticas previas de planificación regional, urbanismo, planificación económica y ambiental (Massiris Cabeza, 2002).

En las décadas de 1950-1970 se dio un auge de la planificación regional con enfoque economicista, visión estatista centralizada y concepción de las regiones como unidades de aplicación de planes nacionales (Arcia et al., 2023; Sili, 2022). Estas orientaciones se fundamentaban en marcos teóricos provenientes de la CEPAL, la teoría de polos de crecimiento, la causación circular, etc., y en los que el Estado asume el rol de intervenir para corregir desequilibrios regionales (Arcia et al., 2023). Predominó entonces una visión del territorio como factor exógeno y objeto de políticas redistributivas que apuntaban a superar dichos desequilibrios, para lo cual las estrategias de desarrollo regional muestran ciertamente una impronta intervencionista, centralista y economicista.

Asimismo, el acelerado crecimiento de las áreas urbanas desde mediados del siglo XX producto de la dinámica de industrialización que viven algunas ciudades y la consecuente migración campo-ciudad, motivó a que entre fines de 1960 e inicios de 1980 se comiencen a promulgar leyes de planificación o regulación urbanística en varios países, buscando un ordenamiento territorial incipiente. Si bien no se hablaba aún de "ordenamiento territorial", estas normativas significaron los primeros intentos de planificar usos del suelo y regular el crecimiento urbano desbordado en la región (Massiris Cabeza, 2002).

En los años 80, con las reformas de ajuste estructural, el enfoque regional se debilita y emerge la planificación local (municipal) y estrategias de desarrollo endógeno (Arcia et al., 2023; Sili, 2022). Durante el auge neoliberal de fines del siglo XX se debilitan las estructuras de planificación territorial que predominaron en décadas previas, bajo la premisa que el mercado debía asumir la resolución de problemas sociales, por lo cual programas y proyectos reemplazan a políticas integrales, mientras modelos de desarrollo endógeno postulan la competitividad sustentada en recursos locales, utopías que no logran contrarrestar los efectos socio-espaciales negativos de las reformas estructurales durante este periodo en la región (Riffo, 2013; Sili, 2022). A pesar de este panorama en esta década, no pierden espacio los planes reguladores urbanos y apenas una década más tarde lo hace el enfoque ambiental (Arcia et al., 2023) con el posicionamiento de la noción de desarrollo sustentable (Massiris Cabeza, 2002), lo cual refuerza la expansión de su alcance conceptual. Emerge así una identidad del territorio como construcción endógena en la que priman las iniciativas locales y los planes se enfocan entonces en potenciar la autogestión y las sinergias propias de cada territorio.

Hacia los 90, el proceso descentralizador permite dinamizar algunos territorios competitivos, pero margina a otros, acentuando las desigualdades regionales que evidencian que "las viejas promesas de mayor equilibrio y desarrollo territorial no se cumplen, ni con las políticas tradicionales de planificación centralizada y jerárquica, ni con las políticas más recientes de descentralización" (Sili, 2022, p. 4). Es en esta etapa en la que el ordenamiento territorial comienza a perfilarse como un campo específico de políticas públicas, bajo nociones como la gestión ambiental, el uso racional del suelo o la mitigación de riesgos crece una preocupación integradora por modelar las transformaciones en el espacio geográfico.

El inicio del nuevo siglo viene acompañado del surgimiento del paradigma del «desarrollo territorial sostenible» (Iturralde Durán, 2019), lo que lleva a una valorización de una visión integral del territorio, como complejo entramado de dimensiones ambientales, sociales, económicas e institucionales. Persiste la multiplicidad de planes e instrumentos, aunque no siempre coordinados entre niveles de gobierno, pero sí con un fuerte enfoque pragmático que trae consigo una reingeniería institucional y creación de nuevas entidades territoriales, cambios en las configuraciones territoriales; y, incremento sustancial de planes de carácter territorial en todos los niveles (Sili, 2022). Proliferan entonces múltiples iniciativas que abarcan a su

vez una amplia variedad de temáticas, entre las que adquieren centralidad en el discurso la sostenibilidad, la equidad territorial y mejora de la calidad de vida (Sili, 2022).

Panorama de las legislaciones nacionales vigentes en materia de ordenamiento territorial

Si bien en América Latina existe una extensa y diversa normativa estatal que ha buscado aplicar principios de ordenación territorial, ésta, al igual que otras legislaciones como por ejemplo en materia ambiental (Reca Calvo, 2003), tiende a ser de alcance limitado, incompleta, y en ocasiones genera traslapes entre regulaciones de distinto nivel. Ante ello, se observa una creciente tendencia de los Estados por conformar legislaciones generales y únicas en esta materia, que provean un marco ordenador integral a partir del cual se informe y articule cualquier otra reglamentación de tipo particular o subnacional.

En este contexto, el contar con un marco regulatorio específico sobre ordenamiento territorial refleja un cierto grado de madurez e institucionalización de la política pública a nivel nacional al asumir la función de ordenar el territorio como política pública y deber indelegable (Duarte & Arenaza, 2010; Montes Lira, 2001). Esto, bajo el entendido que estos marcos legales sientan las bases conceptuales, competenciales, procedimentales e instrumentales para la formulación de planes (Massiris Cabeza, 1999).

Su presencia denota también, por una parte, un esfuerzo por asumir una concepción más integral del territorio, que supera visiones fragmentadas o sectoriales, y por otra, resulta ser un indicativo de procesos políticos y sociales lo suficientemente maduros como para traducir ese impulso conceptual y técnico en una normativa efectiva que supere las complejidades propias de la formulación y aprobación legislativa. Estos aspectos son una parte fundamental del abordaje sistémico e integrado del territorio, ya que refuerzan la efectividad de iniciativas de ordenamiento territorial, pues complementa la ya mencionada necesidad de abordar las múltiples dimensiones involucradas en el territorio: ambiental, social, económica, político-institucional y cultural (Crissi Aloranti, 2021; Gudiño, 2003).

De la revisión de la legislación, se evidencia una amplia diversidad de abordajes en los marcos legales asociados al ordenamiento territorial (Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Mientras algunos países cuentan ya con leyes nacionales específicas en la materia (12 casos), en otros esta política pública se aborda de forma indirecta e incompleta a través de regulaciones ambientales, municipales o sobre planificación urbana. Incluso, hay casos donde no se registra ningún tipo de legislación ni específica ni relacionada al tema, como Haití. Situaciones heterogéneas también se en países federales como Argentina, donde cada provincia define sus propias leyes de alcances subnacionales ante la ausencia de una federal, aunque a la fecha sólo algunas de ellas han llegado a concretar su aprobación y consecuente vigencia.

Si bien otros países pueden tener resueltos ciertos aspectos prácticos de la gestión territorial sectorial mediante regulaciones indirectas, el hecho de que algunas naciones latinoamericanas ostenten ya leyes específicas denota avances significativos en el afán de materializar jurídicamente una política pública interrelacionada como esta.

Tabla 1. Panorama normativo en ordenamiento territorial de naciones latinoamericanas.

País	Normas	Nivel
Argentina	Ley 8.051, Mendoza (2009) Ley 6.099, San Salvador de Jujuy (2018) Ley 10.393, La Rioja (2021) Decreto Ley 8.912/77, La Plata (1987)	Específica
Bolivia	Ley 031, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" (2010) Ley N° 482 de Gobiernos autónomos municipales (2014) Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (2016)	General/Otros ámbitos
Brasil	Decreto N° 9.810, Política Nacional de Desarrollo Regional (2019)	General/Otros ámbitos

País	Normas	Nivel
Chile	Decreto 469. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2021)	General/Otros ámbitos
Colombia	Ley 1454 (2011) Ley 388 (1997).	Específica
Costa Rica	Ley de Planificación Urbana N° 4240 (1968) Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 (1995)	General/Otros ámbitos
Cuba	Ley N° 145 del Ordenamiento territorial y urbano y la gestión del suelo (2022)	Específica
Ecuador	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016)	Específica
El Salvador	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011)	Específica
Guatemala	Ley preliminar de Urbanismo Decreto N° 583 (1956)	General/Otros ámbitos
Haití	No hay registro de una ley específica en ordenamiento territorial o leyes afines.	-
Honduras	Ley de Ordenamiento Territorial Decreto N° 180-2003	Específica
México	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)	Específica
Nicaragua	Decreto N° 78-2002 Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial (2002)	Específica
Panamá	Ley No.6 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones (2006)	Específica
Paraguay	Ley Orgánica Municipal, 3.966 de 2010	General/Otros ámbitos
Perú	Ley N° 31313 - Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (2021)	General/Otros ámbitos
República Dominicana	Ley N° 368-22 de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos (2022)	Específica
Uruguay	Ley 18.308 sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008)	Específica
Venezuela	Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983)	Específica

Fuente: Elaboración propia.

Lo analizado denota que los procesos de conceptualización e institucionalización político-administrativa del ordenamiento territorial siguen caminos disímiles en la región, fuertemente influidos por las prioridades políticas, grados de desarrollo territorial, necesidades socioeconómicas, y trayectorias históricas diferenciadas de cada país (Massiris Cabeza, 2002).

Un aspecto puntual que resalta del inventario constante en la Tabla 1 son las fechas de las principales legislaciones vigentes, pues llama la atención que la gran mayoría han sido aprobadas en la primera o segunda década del siglo XXI. Esta proliferación regulatoria sin precedentes denota que el momento político de inicios de siglo, con varios gobiernos progresistas y procesos constituyentes en la región impulsando agendas de reforma, generó una coyuntura propicia que catalizó la incorporación de visiones más integrales sobre desarrollo y derechos (Cristao, 2014). Así, el hito de estas legislaciones específicas, principalmente en la década del 2000, ratifica la incidencia de ese contexto histórico singular como ventana de oportunidad para institucionalizar jurídicamente una política pública tan compleja, aunque con desafíos aún pendientes.

No obstante, la sola existencia de leyes nacionales específicas en ciertas naciones -aun con sus limitaciones e implementación incipiente- representa indicios de liderazgos institucionales, consensos entre múltiples actores y voluntades políticas que lograron materializar jurídicamente una política interrelacionada tan compleja, ya sea por la coyuntura que trajo consigo el nuevo siglo o por la apremiante necesidad de atender las grandes problemáticas del territorio. En cualquier caso, esta situación devela dinámicas sociales y compromisos gubernamentales distintivos frente al desafío que aún persiste en la región por normar e institucionalizar efectivamente los procesos de ordenamiento territorial, dotándolos de mayor relevancia

estratégica en la agenda pública en miras a seguir avanzando en su implementación efectiva frente a las grandes desigualdades que presenta la región.

Alcances de los marcos regulatorios de ordenamiento territorial: una mirada a los propósitos centrales en las legislaciones

Más allá del propósito universal de toda ley por instituir marcos regulatorios y competencias, se requiere precisar específicamente los ámbitos materiales que dichas legislaciones buscan normar con relación al ordenamiento territorial y sobre los cuales se aspira a generar un tejido legal coherente y consistente. Así, al estudiar en detalle el alcance temático de los articulados, se evidencian ciertas dimensiones recurrentes sujetas a la regulación, las cuales se señalan a continuación acompañadas de extractos que ilustran lo argumentado:

- Articulación y concurrencia entre políticas nacionales, capacidades regionales y locales, para gestionar ordenadamente el territorio. Frente a una realidad en la que ha predominado un modelo de Estado con gobiernos nacionales muy centralizados y fuertes, que detonan y gestionan la mayoría de políticas públicas, inversiones y legislaciones (Massiris Cabeza, 2002; Véliz, 1980), y en línea a que pese a las dinámicas recientes de descentralización que han permeado en la región, las legislaciones denotan un interés por sentar certezas para una acción pública ordenada y coordinada entre múltiples sectores con injerencia en la planificación, uso de suelos y localización de asentamientos humanos dentro de los sistemas territoriales complejos.

“La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano” (Ley 1454, 2011, Artículo 1°).

“Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, Artículo 1)

“establecer mecanismos de concertación, coordinación, armonización entre todos los niveles de actuación jerarquizados o no jerarquizados” (Decreto N° 180-2003, 2003, Artículo 7)

- Procedimientos técnicos de formulación, aprobación, evaluación y actualización de diversos instrumentos de planificación relacionados con OT. Pese a una historia prolífica de ideas e intentos de planificación pública territorial en América Latina motivados por su acuciante desigualdad regional, lo cierto es que diversos factores han impedido traducir dichos esfuerzos conceptuales en mejoras tangibles y sostenibles para sus habitantes (Sili, 2022). De allí que normar procedimientos viables de formulación, ejecución y evaluación de instrumentos de planificación territorial se presenta como un tema protagónico en su marco normativo.

“establecer las disposiciones que regirán los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial” (Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, 2011, Artículo 1).

“Son objetivos de esta Ley definir: 1. Los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano, su contenido, ámbito, alcance, instancias de aprobación y su gestión” (Ley N° 145, 2022, Artículo 5)

- Regulación de uso del suelo, actividades, infraestructura y localización de asentamientos humanos acordes a potencialidades y restricciones de los distintos territorios. Cabe mencionar que varios de los actuales marcos regulatorios de ordenamiento territorial han evolucionado a partir de leyes ambientales preexistentes, las cuales sentaron las primeras bases de zonificación y regulación de usos del suelo bajo una óptica de sostenibilidad (Massiris Cabeza, 2002). Por otra parte, el acelerado proceso de urbanización de la región, con el impacto ambiental que ha generado, ha llevado a tener entre sus principales focos de atención la necesidad de ordenar espacialmente el poblamiento humano, las

actividades antrópicas y sus conectividades. Así, al madurar la comprensión sobre desarrollo territorial sostenible, varios países han procurado articular sus regulaciones ambientales previas con instrumentos contemporáneos más integrales para ordenar usos antrópicos, infraestructuras y localización poblacional sobre el territorio. Como resultado, se destaca el actual interés legislativo en la región por garantizar un equilibrio sistémico entre las dinámicas humanas y los entornos biofísicos interdependientes que las sustentan.

“establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente” (Ley No. 6, 2006, Artículo 2).

“Esta ley tiene por objetivos establecer: (...) Las condiciones requeridas para los asentamientos humanos y para los reasentamientos que deban realizarse.” (Ley N° 368-22, 2022, Artículo 1)

“establecer las normas, pautas y criterios para el Ordenamiento Territorial, en el marco del uso sostenible de la tierra, preservación, defensa y recuperación del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres naturales y la distribución espacial de los asentamientos humanos” (Decreto N° 78-2002, 2022, Artículo 1)

“Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio” (Decreto 3.389/87, 1987, Artículo 2)

Particularmente el tema de la sostenibilidad es un denominador común en el marco regulatorio latinoamericano. Al hacerse manifiesta la preocupación por estas interrelaciones, los procesos de ordenamiento territorial han ido enfilándose a atender este tema, encontrando en una visión sistémica un camino favorable para su abordaje, de ahí que resulta aún más apremiante profundizar los sustentos tanto teóricos como metodológicos que pueden aportar desde esta visión.

Además de estos temas recurrentes, hay situaciones subyacentes en los contextos nacionales que han influido en la explicitación de ciertos aspectos particulares al momento de establecer el objeto o fines de cada legislación, así, por ejemplo:

- Ecuador posee una de las constituciones más garantistas y avanzadas de la región en derechos humanos, de la naturaleza, y enfoque en calidad de vida, tras proceso constituyente de Montecristi (Borja, 2008). De allí que su legislación refleje consistencia con ese espíritu proteccionista frente a grupos históricamente excluidos.

“propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016, Artículo 1)

- Honduras incorpora visiones de movimientos sociales como el ambientalismo, indigenismo y feminismo que han permeado a una institucionalidad antes sorda a tales sectores y temáticas, de allí introducir perspectivas ciudadanas y comunitarias como un eje vertebrador de la ley.

“Establecer los mecanismos de concertación, coordinación, armonización y de resolución de conflictos, entre todos los niveles de actuación jerarquizados o no jerarquizados sean estos de orden público o privado” (Decreto N° 180-2003, 2003, Artículo 7)

- México sigue procesando una transición democrática con crecientes demandas sociales de grupos históricamente excluidos como mujeres y pueblos indígenas por incidir sobre dinámicas territoriales que suelen afectarles, encontrando respuesta en un reciente ajuste regulatorio.

“promover mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, Artículo 1)

Los fines del ordenamiento para el desarrollo territorial

Si bien son diversos los apartados que contiene cada ley, se ha optado enfocar la atención en los objetivos, sin que ello signifique desconocer el valor y aporte de los demás contenidos. Tal como señalan Olaya y Echavarría (2022), el análisis de objetivos plasmados en legislación sobre políticas públicas territoriales permite interpretar y contrastar conceptualizaciones, así como el nivel de integralidad sistémica presente en los marcos regulatorios. Además, la formulación de objetivos evidencia de modo sintético pero significativo la orientación y propósitos esenciales que se le asignan normativamente a esas políticas (Hassel & Wegrich, 2022). Estos objetivos revelan el rol específico que se le otorga a la planificación y gestión del territorio dentro de las visiones de desarrollo prevaecientes en la institucionalidad pública de cada nación y de la región en su conjunto. Es decir, qué se espera que el ordenamiento territorial cumpla concretamente en la materialización del modelo deseado de desarrollo territorial.

Si bien solo algunas naciones cuentan con leyes exclusivas de ordenamiento territorial, se opta por una aproximación comprensiva al examinar la totalidad de marcos regulatorios en los 19 países (a excepción de Haití que no registra ninguna legislación afín). Esta decisión metodológica responde a dos razones principales:

- En primer lugar, posee un fundamento conceptual, dado que las competencias de ordenación del territorio pueden estar presentes o relacionadas con otros cuerpos legales sectoriales cuando no existe una ley específica. Por ello, una mirada integral permite identificar de mejor manera todos los objetivos vinculados al rol que se le otorga al ordenamiento territorial en la región.
- En segundo término, tiene una justificación analítica, en aras de caracterizar con mayor robustez las visiones de desarrollo territorial predominantes en América Latina. Al ampliar el espectro de legislaciones examinadas, es posible obtener una comprensión más sistémica y representativa de las concepciones presentes en los países respecto al vínculo entre ordenamiento territorial y desarrollo.

De este modo, con la revisión exhaustiva de 26 leyes nacionales, y en caso de Argentina provinciales, se busca superar el enfoque restrictivo de solo abordar las legislaciones exclusivas, en miras a un análisis más integral para interpretar las visiones institucionalizadas sobre esta política pública en particular.

Para ello se realiza una fragmentación de textos o unidades de análisis en proposiciones que denotan ideas centrales, las que luego se codifican y organizan conceptualmente en categorías según temas emergentes (Hernández Sampieri et al., 2018). Como unidades de análisis se han tomado los diferentes párrafos que conforman cada artículo de la ley, los cuales son analizados para identificar si el texto remite a un objetivo, es decir una situación ideal a alcanzar, y a partir de ello se establecen las categorías en función de su significado y en comparación con las demás unidades de análisis.

La diversidad de redacciones e intensidad de detalle en la formulación de objetivos es amplia entre las distintas legislaciones nacionales examinadas. Mientras algunas presentan numerosos objetivos detallados en artículos específicos sobre la materia, en otros casos se encontraron referencias más acotadas o indirectas en articulados relacionados, a tal punto que incluso es necesario inferirlos de textos que corresponden generalmente a definiciones en torno al ordenamiento territorial.

Inicialmente se identificaron 107 categorías, sin embargo, con el objetivo de sintetizar y sistematizar los principales temas abordados en los objetivos se fusionan aquellos que comparten aspectos conceptuales similares, obteniendo finalmente 17 categorías consolidadas (Ver Figura 1). Todo lo identificado refleja tal como lo menciona Massiris (2002) las nuevas visiones integrales del ordenamiento territorial que han ido

surgiendo en las últimas décadas en la región, como respuesta a las limitaciones de enfoques sectoriales previos centrados en lo económico, lo urbano o lo ambiental de forma aislada.

Los objetivos identificados en las legislaciones denotan una visión integral del desarrollo territorial, que busca armonizar múltiples dimensiones como la sostenibilidad, la equidad entre territorios y el fortalecimiento institucional. Esta perspectiva sistémica es clave dentro de las conceptualizaciones contemporáneas sobre el ordenamiento territorial. Tal integralidad se ha señalado como elemento central de esta política pública desde sus primeras conceptualizaciones (Gómez Orea, 2007). Otros énfasis como la planificación participativa, el enfoque ecosistémico, la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos, infraestructura y servicios o la economía solidaria territorial, representan temas emergentes de la agenda global, que están permeando las legislaciones en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las directrices de organismos internacionales sobre el futuro de los asentamientos humanos (Naciones Unidas, 2018). Incluso la categoría sobre derecho a la ciudad, si bien con menor presencia, denota la influencia del paradigma internacional sobre ciudades y comunidades sostenibles, inclusivas y participativas. En conjunto, estos objetivos orientadores plasmados en las legislaciones representan concepciones contemporáneas del desarrollo territorial que buscan integrar, más allá del crecimiento económico, las realidades ambientales, socioculturales, políticas y espaciales de los territorios de manera interrelacionada y cohesionada.

Figura 1. Categorías temáticas sobre objetivos legislativos de ordenamiento territorial.



Fuente: Elaboración propia.

Tal como fue documentado en la evolución histórica de la planificación latinoamericana, el crecimiento acelerado de las ciudades durante la segunda mitad del Siglo XX situó la gestión del desarrollo urbano como un tema prioritario de políticas públicas en la región (Massiris Cabeza, 2002). Ese protagonismo histórico de lo urbano tiene aún una notable presencia contemporánea. Más allá de ciertas categorías temáticas específicas, varias de las actuales legislaciones sobre ordenamiento territorial en la región incorporan desde su denominación mismo conceptos eminentemente urbanos: Ley de Asentamientos Humanos en México, Ley No.6 Ordenamiento territorial para el desarrollo urbano en Panamá o Ley de Ordenamiento Territorial, Urbano y la Gestión del Suelo en Cuba. Incluso la más reciente Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos de República Dominicana (2022) refleja la larga data del urbanismo previo al ordenamiento del territorio.

Si bien hoy existen concepciones más sistémicas del territorio, la incorporación de lo urbano dentro de estas leyes pone en relieve que el desarrollo de las ciudades latinoamericanas y sus impactos continúan situando al planeamiento de los espacios urbanos como una prioridad estratégica para materializar las visiones de prosperidad territorial. Es decir, detrás de la predominancia de instrumentos como planes reguladores urbanos o planes parciales, subyacen visiones que adjudican una importancia sustancial de las áreas urbanas como motores del desarrollo territorial deseado. Por sus dinámicas económicas y demográficas, los sistemas de ciudades seguirían concibiéndose como dimensiones neurálgicas del desarrollo en América Latina.

CONCLUSIONES

El recorrido histórico y análisis legislativo realizado evidencia una evolución en América Latina desde visiones parciales hacia concepciones más integrales de la vinculación entre desarrollo y ordenamiento territoriales. Las visiones de desarrollo constituyen las concepciones, aspiraciones y modelos que orientan la formulación de políticas públicas, y este sentido, en América Latina se ha gestado una cosmovisión propia sobre el desarrollo, influenciada pero no determinada externamente, la cual involucra dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales de manera interrelacionada.

Los marcos regulatorios analizados se alejan progresivamente de miradas fragmentadas centradas únicamente en el crecimiento económico, el desarrollo urbano o la conservación ambiental. Por el contrario, denotan un avance significativo hacia perspectivas sistémicas contemporáneas que buscan armonizar las múltiples dimensiones territoriales, expresando preocupación por temas emergentes como la adaptación al cambio climático, la gestión de riesgos o la economía solidaria territorial, en línea con paradigmas globales de desarrollo sostenible.

Entre los objetivos específicos asignados al ordenamiento territorial destacan la sostenibilidad territorial, la equidad y cohesión entre territorios, el desarrollo urbano inclusivo, y la prosperidad colectiva; todas ellas dimensiones claves de la visión integral que se le adjudica para catalizar el modelo anhelado de desarrollo territorial. Además, muestran una preocupación por temas emergentes como la adaptación al cambio climático, la gestión de riesgos, la economía solidaria territorial y el derecho a la ciudad. Estas dimensiones revelan la incorporación de nuevos paradigmas globales sobre desarrollo sostenible en la visión latinoamericana.

Si bien esta integralidad denota un avance conceptual, la implementación efectiva a través de instrumentos, capacidades e inversión pública, deben articularse bajo la óptica sistémica que plantean los objetivos orientadores tanto de las legislaciones de ordenamiento territorial como de la política pública propiamente. Así, el principal reto que enfrentan los tomadores de decisiones en la región es materializar genuinamente, en la práctica política y presupuestaria, estas concepciones superadoras sobre el desarrollo territorial que comienzan a permear los marcos regulatorios.

Solo mediante la consolidación progresiva de las capacidades públicas para planificar y gestionar el territorio de forma coordinada y participativa, con recursos acordes a las complejidades sistémicas que enfrentan, podrá transitarse desde las buenas intenciones legislativas hacia la configuración de territorios vivibles, resilientes y sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

ARCIA, D., PINTO CARRILLO, A., & ESPINOZA RESTREPO, L. (2023). *Sistemas de ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe: Documento resumen*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/sistemas-de-ordenamiento-territorial-en-america-latina-y-el-caribe-documento-resumen>

BORJA, R. (Ed.). (2008). *Análisis: Nueva Constitución*. ILDIS. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/109102-opac>

CEPAL. (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3801-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe>

CEPAL. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (Vol. 16). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CRISSI ALORANTI, V. (2021). "Un modelo conceptual para el abordaje del ordenamiento territorial", *Economía, sociedad y territorio*, 21(67), 865–892. <https://doi.org/10.22136/est20211721>

CRISTAO, R. (2014). "El cambio de época en América Latina en la primera década del siglo XXI", *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, 73, 1.

DUARTE, J. I., & ARENAZA, S. (2010). ¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial nacional? *Café de las Ciudades*, 97. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/porque-es-importante-para-argentina-contar-con-una-ley-de-ordenamiento-territorial-nacional/>

GÓMEZ OREA, D. (2007). *Ordenación territorial* (2ª ed. Rev. Y amp.). Mundi-Prensa.

GUDIÑO, M. E. (2003). *Desafíos para el neoliberalismo, ordenamiento territorial y planificación estratégica*.

GUDYNAS, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187–225). Centro Andino de Acción Popular y Centro Latino Americano de Ecología Social.

HASSEL, A., & WEGRICH, K. (2022). *How to Do Public Policy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198747000.001.0001>

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C., BAPTISTA LUCIO, P., & others. (2018). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana México.

ITURRALDE DURÁN, C. (2019). Los paradigmas del desarrollo y su evolución: Del enfoque económico al multidisciplinario. *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 9(17), 7–23.

MASSIRIS CABEZA, Á. (1999). Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 4, Article 4.

MASSIRIS CABEZA, Á. (2002). "Ordenación del territorio en América Latina", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(105–132), Article 105–132. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/457>

MONTES LIRA, P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/5739>

NACIONES UNIDAS. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

OLAYA, A., & ECHAVARRÍA, A. (2022). Los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas. En S. Leyva & A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 69–90). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

RECA CALVO, R. P. (2003). *El Estado y el ordenamiento territorial* [Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Servicio de Publicaciones]. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/61502>

RIFFO, L. (2013). *50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7248-50-anos-ilpes-evolucion-marcos-conceptuales-desarrollo-territorial>

SILI, M. (2022). "Planificación y gestión territorial en América Latina: Entre la persistencia de las problemáticas territoriales y los nuevos desafíos de futuro", *Ikara. Revista de Geografías iberoamericanas*, 1, Article 1. <https://doi.org/10.18239/ikara.3037>

VÉLIZ, C. (1980). "La tradición centralista en América Latina", *Estudios Internacionales*, 13(50), Article 50. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1980.16624>

BIODATA

Ximena SALAZAR GUAMAN: Arquitecta por la Universidad de Cuenca, Especialista en Ingeniería Catastral por la Escuela Militar de Ingeniería La Paz, Magister en Ordenación Territorial por la Universidad de Cuenca y candidata doctoral del Programa de Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en la Universidad Nacional de Cuyo – Argentina. Es profesora e investigadora titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en el área de urbanismo y planificación urbana, e integrante del Grupo de Investigación Territorium de la Universidad de Cuenca. Sus líneas de investigación se enmarcan en los estudios urbanos y territoriales y el enfoque sistémico aplicado a la ciudad y el territorio. Co dirige el proyecto de investigación “Transformaciones en el uso y ocupación del suelo en el periurbano de la ciudad de Cuenca-Ecuador en el primer cuarto del siglo XXI. Políticas para su ordenación territorial”. Publicaciones: “Diseño de un sistema de valuación masiva de suelo urbanos fundamentado en la Teoría de la renta de la tierra. Aplicación al caso Cuenca-Ecuador” *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*; “Uso y percepción del espacio público, una mirada desde la población: el caso de Cuenca, Ecuador” *Revista de Urbanismo*, “La integración de aprendizajes en la enseñanza de la planificación urbana articulada a contextos reales: Evaluación del proceso pedagógico en la formación del arquitecto a través de un caso de estudio” *Arquitecturas del Sur*.



Código: ut29pr1062024